Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/1934

25. 08. 82

Sachgebiet 800

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zu den in der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 1. Oktober 1981 gestellten grundsätzlichen Fragen zur Berufsausbildung

Seite

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft — Kab/Parl — III A 1 — 6041 — 2/1 — vom 24. August 1982 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 1. Oktober 1981 — Drucksache 9/827.

A. Auftrag des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung anläßlich der Beratung des Entwurfs des Gesetzes zur Förderung der Berufsausbildung durch Planung und Forschung — Berufsbildungsförderungsgesetz — (Drucksache 9/279) am 1. Oktober 1981 beauftragt (Drucksache 9/827), dem Deutschen Bundestag bis zum Sommer 1982 darzulegen, wie

— künftig in ausreicher Zahl hochwertige Ausbildungsplätze konjunkturunabhängig bereitgestellt werden können,

— dabei gleichzeitig sektorale und regionale Ungleichgewichte auszugleichen sind,

— bei der Ausbildung die Zukunftsaussichten der Berufe stärker beachtet werden können,

— Mädchen, Ausländer, Sonderschüler und Behinderte gleiche Chancen bei der Ausbildung erhalten und

— die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen gesichert werden kann.

B. Stellungnahme der Bundesregierung

I. Vorbemerkung

1. Die in der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 1. Oktober 1981 (Drucksache 9/827) gestellten Fragen beziehen sich auf die im Berufsbildungsförderungsgesetz festgelegten Ziele der Berufsbildungsplanung: Diese hat insbesondere dazu beizutragen, daß ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen gewährleistet wird und daß die Ausbildungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der vorhersehbaren Nachfrage und des langfristig zu erwartenden Bedarfs möglichst günstig genutzt werden. An diesen Zielen orientiert sich die Berufsbildungspolitik der Bundesregierung.

2. Der vom Deutschen Bundestag angeforderte Bericht wird zu einem Zeitpunkt vorgelegt, an dem das Ausbildungsjahr 1982/83 noch nicht in allen Bundesländern begonnen hat. Eine endgültige Aussage, in welchem Umfang das duale System der Berufsausbildung die Versorgung der ausbildungsplatzsuchenden Jugendlichen in diesem Jahr gewährleistet, ist noch nicht möglich. Die derzeit vorliegenden Informationen geben aber zu der Befürchtung Anlaß, daß 1982 erheblich mehr ausbildungswillige Jugendliche als in den vergangenen Jahren keinen Ausbildungsplatz erhalten. Die Berufsberatungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit und die Ergebnisse von Betriebsbefragungen zeigen, daß weiter verstärkte und kurzfristig wirksame Anstrengungen aller Verantwortlichen notwendig sind, um die Ausbildungsplatzprobleme des Jahres 1982 zu bewältigen.

   Die Verantwortung aller privaten und öffentlichen Arbeitgeber, allen ausbildungswilligen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz zu bieten, muß sich jetzt besonders bewähren. Auch die beruflichen Schulen müssen in dieser besonderen Lage dazu beitragen, daß ausbildungswillige Jugendliche nicht ohne Ausbildung bleiben.

3. Die zur Zeit der Erarbeitung dieses Berichtes bestehende Unsicherheit im Hinblick auf die Ausbildungsplatzsituation im Jahre 1982 ist nicht nur Ergebnis der Bevölkerungsentwicklung, sondern auch des Angebots- und Nachfrageverhaltens im dualen System.

   Die betriebliche Berufsausbildung stützt sich weitaus weniger auf feste Kapazitäten in Räumen oder Personal als andere Bildungswege; ihre Kapazität ist eine dynamische und rasch erweiterbare Größe. Eine ausreichende Anzahl von Ausbildungsplätzen beruht auf einer Vielzahl einzelner Entscheidungen zugunsten der Ausbildung. In Handwerk, Industrie und Handel gibt es Hunderttausende zur Ausbildung geeignete Betriebe. Hinzu kommen viele Tausende von Praxen der freien Berufe, Verwaltungen, landwirtschaftliche Betriebe und andere, die Jugendliche zur Ausbildung einstellen können.

4. Die Berufsausbildung im dualen System hat sich mit dem Berufsbildungsgesetz, dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz [1]) und dem Berufsbildungsförderungsgesetz, aber auch in ihrem Selbstverständnis über ihre Funktion der Nachwuchssicherung für einzelne Gewerbezweige hinaus zum Bestandteil des — auch öffentlich zu verantwortenden — Bildungsangebotes entwickelt.

[1]) Vgl. hierzu Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, BVerfGE 55, S. 274 ff.

Damit ist die Berufsausbildung im dualen System auch mit neuen Fragen und neuen Anforderungen konfrontiert. Maßstab für ein ausreichendes Angebot ist die Nachfrage der Jugendlichen geworden. Diese Forderung kann nur eingelöst werden, wenn mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen, als nachgefragt werden. Besondere Förderung benachteiligter Jugendlicher und gleiche Chancen für Männer und Frauen sind bildungspolitische Ziele, die auch für die Berufsausbildung im dualen System gelten.

5. Im internationalen Vergleich hat sich das duale System der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt als erfolgreich erwiesen:

   — Über 60% des Alterjahrgangs erhalten eine Berufsausbildung im dualen System. Weitere 30% der 16- bis 19jährigen bereiten sich in anderen Bereichen des Bildungssystems auf eine weitere Ausbildung oder eine qualifizierte Tätigkeit vor. Hierin sind die zur Hochschulreife führenden Bildungsgänge enthalten. Dieser Anteil ist im internationalen Vergleich sehr hoch.

   — Das duale System hat dazu beigetragen, den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt erheblich leichter zu gestalten als in vergleichbaren Ländern.

   Diese beachtlichen Erfolge dürfen nicht den Blick dafür verstellen, daß

   — immer nocht erhebliche — und derzeit wachsende — regionale Ungleichgewichte zu verzeichnen sind,

   — Berufswahlmöglichkeiten der Jugendlichen noch zu wenig gewährleistet sind,

   — Problemgruppen unter den Jugendlichen noch zu wenig gefördert werden,

   — die Qualität der Berufsausbildung noch nicht überall den erforderlichen Stand erreicht hat.

   Diese Mängel bedeuten eine Herausforderung für alle Bildungsbereiche, nicht nur für das duale System der Berufsausbildung.

6. Der Grundsatz, daß möglichst jeder Jugendliche eine Ausbildung erhalten soll, hat sich in den 70er Jahren durchgesetzt. Er wurde im Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 erstmalig gesetzlich festgelegt und bestimmt heute die Berufsbildungspolitik. Auf diesem Grundsatz aufbauend ist die Bildungspolitik der Bundesregierung darauf ausgerichtet, das Ausbildungsangebot auszuweiten, die Qualität der Ausbildung zu steigern und auch jene Gruppen von Jugendlichen an die Ausbildung heranzuführen, die bisher nicht oder nur in geringem Maße ausgebildet wurden oder bei denen die Ausbildung eine besondere Anstrengung erfordert.

7. Das Grundprinzip der Berufsausbildung in Schule und Betrieb — wobei die Ausbildung im Betrieb, soweit notwendig, überbetrieblich ergänzt werden kann — ist in der Bundesrepublik Deutschland weithin unumstritten und gewinnt für andere Länder zunehmend an Attraktivität. Weil jedoch das Erreichte den Zielen noch nicht hinlänglich entspricht, hat es in den letzten Jahren immer wieder Vorschläge gegeben, wie das Angebot an Ausbildungsplätzen und die Ausbildungsqualität auf hohem Niveau gesichert werden könnten. Ein großer Teil dieser Vorschläge wird in diesem Bericht ausführlich behandelt, insbesondere diejenigen, die bereits Gegenstand intensiver Diskussionen, Untersuchungen und Stellungnahmen waren.

8. Die Vorschläge zum Abbau systembedingter Schwächen oder anderer Mängel lassen sich verkürzt wie folgt zusammenfassen:

   Der Großteil der Vorschläge ist darauf gerichtet, die Ausbildung in Schule und Betrieb so zu verbessern, daß mehr Verläßlichkeit der Bildungsangebote erreicht wird und die Ausbildungsqualität weiterentwickelt oder Qualitätsdefizite in Teilbereichen abgebaut werden. Zugleich soll erreicht werden, daß die Ausbildung von Schwankungen der Wirtschaftsentwicklung unabhängiger wird.

   Andere Vorschläge zielen darauf ab, Ausbildungsangebote neben dem dualen System zu schaffen, soweit die Unternehmen und Verwaltungen nicht bereit oder nicht in der Lage sind, regional und nach Berufen differenziert genügend Ausbildungsplätze bereitzustellen.

   Zur ersten Gruppe sind Vorschläge für eine weitere Verbesserung von Information und Statistik, insbesondere in den Regionen, ebenso zu zählen wie Vorschläge für eine Ablösung oder Ergänzung der derzeitigen Berufsbildungsfinanzierung durch neue Finanzierungsregelungen. Zu dieser Gruppe gehören auch Vorschläge, die bisher allgemein vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Verantwortung der privaten und öffentlichen Arbeitgeber für ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot in einer rechtlichen Verpflichtung des einzelnen Arbeitgebers zu konkretisieren.

   Zur zweiten Gruppe sind Vorschläge zu rechnen, im Bedarfsfall insbesondere schulische, aber auch sonstige außerbetriebliche Ausbildungsplätze bereitzustellen, damit der Ausbildungsnachfrage der Jugendlichen entsprochen und für den künftigen Fachkräftebedarf vorgesorgt wird. Einige dieser Vorschläge sind auf den Abbau langfristig-struktureller Mängel durch dauerhafte Einrichtungen gerichtet, andere zielen auf den Abbau jeweils aktueller Defizite durch kürzerfristige Maßnahmen.

9. Nach Auffassung der Bundesregierung gibt es keine Patentlösung für die in der beruflichen Bildung gestellten Probleme. Weder das bestehende duale System noch die Realisierung der Veränderungsvorschläge können sicherstellen, daß allen Anforderungen und Zielen vollständig und in gleichem Maße entsprochen wird. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich auch die Vor-

schläge im Hinblick auf ihre Realisierung an den Beschränkungen messen lassen müssen, die durch ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Prioritäten gegeben sind.

Die Bundesregierung stützt sich in dieser Bewertung auf die Ergebnisse einer umfassenden und gründlichen Diskussion der Mehrzahl der dargestellten Vorschläge. Sie will allerdings weiteren Diskussionen nicht durch abschließende Festlegungen vorgreifen.

Sie weist darauf hin, daß auch derzeit die Kosten der Ausbildung keineswegs allein von den einzelnen Betrieben getragen werden. Es gibt eine Vielzahl von Instrumenten, die über die einzelbetriebliche Finanzierung hinausreichen und sie ergänzen (vgl. insbesondere Abschnitt 5.6). Hier liegen mögliche Ansatzpunkte für eine weitere Annäherung an die Ziele, die in den Fragen des Deutschen Bundestages angesprochen sind.

10. Die Entschließung des Deutschen Bundestages vom 1. Oktober 1981 greift eine Diskussion wieder auf, die in der gegenwärtigen Ausbildungsplatzsituation besondere Aktualität gewinnt, jedoch auch in Zeiten geringerer Ausbildungsplatznachfrage nicht an Bedeutung verliert. Das Berufsbildungsgesetz (BBiG) von 1969, das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969, das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APlFG) von 1976 und das Berufsbildungsförderungsgesetz (BerBiFG) von 1981 sind von dieser Diskussion und ihren Ergebnissen mitgeprägt worden.

11. Bedeutsame Diskussionsbeiträge enthalten die Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung von 1969 [2]). Sie gehen von der Abhängigkeit betrieblicher Ausbildungsleistungen von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Betriebe aus und sehen in der überbetrieblichen Finanzierung das Werkzeug, die negativen Einflüsse des Wirtschaftsgeschehens auf die betriebliche Ausbildung auszuschalten. Dies gelte in erster Linie für die *Konjunkturabhängigkeit*, aber auch für Qualitätsunterschiede und für Wettbewerbsverzerrungen. Die einzelbetriebliche Finanzierung der Kosten der Ausbildungsprozesse müsse Quantität und Qualität der betrieblichen Berufsausbildung dem unternehmerischen Kalkül unterwerfen. Die Folgerungen aus diesen Überlegungen führten zur Empfehlung, die einzelbetriebliche Finanzierung abzulösen.

12. Die Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung unter Leitung von Professor Dr. Edding hat 1974, fußend auf den Empfehlungen des Deutschen Bildungsrats, auf der Grundlage eines einstimmigen Auftrags des Deutschen Bundestages vom 14. Oktober 1970 ihre umfangreiche Untersuchung über die Kosten der außerschulischen beruflichen Bildung vorgelegt [3]) und empfohlen, durch einen umfassenden Fonds zur Finanzierung der beruflichen Bildung die Voraussetzung für eine vom Wirtschaftsgeschehen unabhängigere, an Qualitätsnormen orientierte Berufsausbildung zu schaffen.

13. Die Bundesregierung hat 1975 in Form der im Entwurf eines neuen Berufsbildungsgesetzes [4]) enthaltenen Finanzierungsregelung zu den Vorschlägen der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung Stellung genommen. In der Begründung zum siebten Kapitel dieses Entwurfs wird unter anderem ausgeführt:

„Die Bundesregierung hat die in Betracht kommenden Möglichkeiten,

— die gesamten Kosten betrieblicher und überbetrieblicher Bildungsprozesse zu erstatten

oder

— bei unzureichendem Angebot durch gezielte finanzielle Hilfen ein zusätzliches Angebot an Ausbildungsplätzen zu fördern,

geprüft und sich für letztere entschieden."

Die Diskussion der Finanzierungsvorschriften des Entwurfs eines neuen Berufsbildungsgesetzes und später des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes war stets auch eine Diskussion der Vorschläge der Sachverständigenkommission.

In ihren Entwurf eines Berufsbildungsförderungsgesetzes hat die Bundesregierung 1981 eine Finanzierungsregelung nicht wieder aufgenommen, weil sich zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfes die tatsächlichen Verhältnisse des Ausbildungsplatzangebotes seit 1976 wesentlich verbessert hatten. Die Erfordernisse und Möglichkeiten einer finanziellen Förderung der Berufsausbildung sollten zunächst mit den an der Berufsausbildung Beteiligten erörtert und geprüft werden (s. dazu Abschnitt 5), bevor über eventuelle Maßnahmen entschieden wird.

14. Die Frage, wie künftig in ausreichender Zahl hochwertige Ausbildungsplätze möglichst konjunkturunabhängig bereitgestellt sowie regionale, sektorale und gruppenspezifische Ungleichgewichte abgebaut werden können, kann nicht beantwortet werden, ohne die Grundbedingungen des dualen Systems der Berufsausbildung zu erörtern, in dem Betriebe und Verwaltungen eine entscheidende Verantwortung dafür tragen, daß eine gesellschaftliche Aufgabe erfüllt wird.

Schwächen eines mit dem Wirtschaftsablauf vielfältig verbundenen und in das wechselvolle Geschehen betrieblicher Erfolgs- und Mißer-

[2]) Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission: Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung. Verabschiedet auf der 19. Sitzung der Bildungskommission am 30./31. Januar 1969, o. O., o. J.

[3]) Drucksache 7/1811

[4]) Drucksache 7/3714

folgsabläufe eingebetteten Ausbildungssystems müssen ohne Vorbehalte erörtert werden. Die in der Fragestellung erkennbare Forderung, hochwertige Ausbildungsplätze in ausreichender Zahl jederzeit bereitzustellen, wird von der Bundesregierung als Zielvorstellung geteilt und als Aufgabe verstanden.

Allerdings kann kein wie immer geartetes Bildungssystem von Einflüssen des wirtschaftlichen und sozialen Geschehens völlig isoliert werden; die Verfügbarkeit öffentlicher Mittel, die vom Konjunkturablauf beeinflußt wird, ist hierbei nur ein Aspekt. Auch staatliche berufliche Bildungsangebote in Schule und Hochschule sind mannigfachen Einflüssen des Wirtschaftsgeschehens ausgesetzt.

Grundforderung ist, jedem Jugendlichen die bestmögliche Berufsausbildung zu geben.

Die Beteiligung von mehr als 400 000 ausbildenden Betrieben und Behörden an der Berufsausbildung und die Existenz fast 450 verschiedener Ausbildungsberufe eröffnet vielerlei Möglichkeiten, den unterschiedlichen Neigungen, Fähigkeiten und Wünschen der Jugendlichen zu entsprechen.

Zum Ausgleich regionaler und sektoraler Ungleichgewichte müssen erheblich mehr Ausbildungsplätze angeboten als nachgefragt werden, wenn ausbildungswillige Jugendliche eine reale Ausbildungschance haben sollen.

II. Zu den einzelnen Fragen

1. Zur Frage der konjunkturunabhängigen Bereitstellung einer ausreichenden Zahl hochwertiger Ausbildungsplätze

Die erste Frage der Entschließung des Deutschen Bundestages markiert drei Ziele, die gemeinsam und gleichzeitig erreicht werden sollen. Wenn im folgenden aus methodischen Gründen zunächst eine Zerlegung der Frage nach den drei Teilzielen vorgenommen wird, so bleibt davon ihr unauflöslicher Zusammenhang unberührt.

1.1. Zum Begriff der ausreichenden Zahl

Der Begriff des ausreichenden Angebots ist sowohl von der Angebots- als auch von der Nachfrageseite her definierbar. In beiden Fällen kann „ausreichend" kein rein quantitativer Gesamtbegriff sein, sondern muß als Ergebnis ausreichend versorgter, qualitativ differenzierter „Teilmärkte" begriffen werden.

Ein ausreichendes, an den Bedarfserfordernissen für qualifizierte Arbeitskräfte gemessenes Ausbildungsangebot müßte von allen Qualifizierungsanforderungen an die jeweils im Beschäftigungssystem benötigten Fachkräften ausgehen. Dabei gilt, daß dieser Bedarf der Unternehmen nach Fachkräften nur in Ausnahmefällen langfristig orientiert ist. Solche Orientierungen sind in aller Regel eher auf kurz- oder mittelfristige Wirkungen gerichtet; dies gilt auch für die Personal- und Haushaltsplanungen öffentlicher Arbeitgeber und die Entscheidungen der Parlamente hierüber.

Ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen aus der Sicht der Nachfrage ist als Zusammennsetzung der Ausbildungs- und Berufswünsche der Jugendlichen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu verstehen. Diese ist jedoch keine statische, sondern eine ausgesprochen flexible und dynamische Größe; sie entwickelt sich bei den Jugendlichen — vor allem in den letzten Jahren vor der Berufswahlentscheidung — unter dem Einfluß unterschiedlichster Faktoren in Familie, Schule, Freundeskreis und mit Rücksicht auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage und insbesondere die Angebotslage. Eine wichtige staatliche Aufgabe besteht darin, für diesen individuellen Entscheidungsprozeß notwendige Hilfen bereitzustellen. Dazu gehört,

a) die Schüler über die Berufsausbildung zu informieren und sie auf die Berufsausbildung vorzubereiten;

b) über Berufe, verwandte Berufe, berufliche Entwicklungsmöglichkeiten zu informieren, auch mit dem Ziel, zu eng auf bestimmte Einzelberufe gerichtete Vorstellungen zu relativieren;

c) die berufliche Struktur des Angebotes auch durch Hinweise an die Betriebe zu verbreitern, wie in als „branchenuntypisch" angesehenen Ausbildungsberufen ausgebildet werden kann.

Mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom 7. September 1976 wurde die *Nachfrage* nach Ausbildungsplätzen *das entscheidende Kriterium* für ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot. Um die Gesamtnachfrage für berufsbildungspolitische Maßnahmen und Entscheidungen handhabbar zu machen, wurde sie im Ausbildungsplatzförderungsgesetz als Summe aus den jährlich bis zum 30. September neu abgeschlossenen Ausbildungsverhältnissen und den bei der Bundesanstalt für Arbeit am 30. September registrierten unversorgten Bewerbern definiert; das Berufsbildungsförderungsgesetz vom 1. Januar 1982 geht von der gleichen Bestimmung der Nachfrage aus.

Die Rückkoppelungsprozesse zwischen dem ortsnahen Angebot, den Realisierungsmöglichkeiten und der sich über einen längeren Zeitraum formenden Nachfrage führen zur Annäherung von Angebot und Nachfrage.

Allerdings spiegeln sich in den abgeschlossenen Berufsausbildungsverhältnissen nicht immer die Ausbildungs- und Berufswünsche der Jugendlichen wider. Außerdem ist die Zahl der registrierten unversorgten Bewerber kleiner als die Gesamtzahl der Jugendlichen, die eine Ausbildung anstrebten, aber keinen passenden Ausbildungsplatz finden konnten [1]).

[1]) Vgl. hierzu: Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Berufsbildungsbericht (im folgenden: Berufsbildungsbericht) 1981, Bonn 1981, S. 4 und S. 19 f. sowie Berufsbildungsbericht 1982, S. 2.

Ein ausreichendes, d. h. nachfragegerechtes Ausbildungsplatzangebot ist dann erreicht, wenn allen ausbildungsbereiten Jugendlichen eine qualifizierte Ausbildungsmöglichkeit angeboten wird.

1.2. Zur Hochwertigkeit der Ausbildungsplätze

Input-Kriterien

Die Bestimmung von Kriterien der Hochwertigkeit von Ausbildungsplätzen ist schwierig und nicht unumstritten. Einer der intensivsten Versuche hierzu ist von der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung unternommen worden. Um Ausbildungsqualität beschreibbar und meßbar zu machen, hat sie folgende Kriterien definiert, deren Zusammenwirken bei qualitativ hochwertiger Ausbildung sie als erforderlich erachtet:

— Die Organisation der Ausbildung wird insbesondere durch die Ausbildungsplanung, ihre Verbindlichkeit, die Koordination der verschiedenen Ausbildungsprozesse und die Ausbildungskontrolle bestimmt.

— Die Technik hängt von dem Umfang und dem Wert der eingesetzten Ausbildungsmittel, von ihrem Alter und von ihrem Zustand ab. Hierbei spielt auch der Modernitätsgrad der Sachausstattung der Ausbildungsstätte eine Rolle.

— Die Intensität der Ausbildung wird durch den Grad der Systematisierung der Ausbildungsprozesse, den Anteil neuer und schwieriger Tätigkeiten beim praktischen Einsatz und den Anteil von spezifisch auf die Ausbildung bezogenen Tätigkeiten bestimmt.

— Bei der Einflußgröße „Personal der Ausbildung" geht es einmal um das Zahlenverhältnis von Ausbildern zu Auszubildenden, zum anderen um die fachliche und pädagogische Qualifikation der Ausbilder.

— Bei den Methoden der Ausbildung sind besonders die Möglichkeiten zur Individualisierung von Lernprozessen, zur Beschleunigung der Ausbildung und zur Motivierung der Auszubildenden zu nennen.

Eine so beschriebene Formalisierung und Institutionalisierung der Ausbildung begünstigt in der Bewertung Großbetriebe. Die dort übliche Ausbildungsorganisation wurde nicht nur geschaffen, um eine besondere Qualität zu erreichen, sondern auch, weil sich eine Ausbildung am Arbeitsplatz als hinderlich für den Produktionsablauf erwiesen hatte. Die empirische Untersuchung der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (Sachverständigenkommission) hat für 1971/72 ergeben: Der so nach Input-Kriterien definierte Qualitätsindex der Berufsausbildung im Bereich der Industriebetriebe mit mehr als 1 000 Beschäftigten liege 1,5 mal höher als der der Industriebetriebe mit bis zu 1 000 Beschäftigten und 2,5 mal höher als der der Handwerksbetriebe. Das Berufsbildungsgesetz von 1969, das zum Zeitpunkt der Erhebungen der Sachverständigenkommission noch nicht voll zum Tragen gekommen sein dürfte, hat sehr wahrscheinlich zu einer Verringerung dieser Unterschiede beigetragen.

Output-Kriterien

Der Versuch, die Qualität der Ausbildung an Formen, Methoden und Aufwand zu messen — so sinnvoll diese Methode für eine qualitätsorientierte Förderung der betrieblichen Berufsausbildung sein könnte — vernachlässigt den zweiten Aspekt der Qualitätsbeurteilung, nämlich die Ausbildungsergebnisse. Wird das Ziel der Berufsausbildung in einer optimalen Berufsbefähigung gesehen, so relativieren sich die hochwertigen, in der Ausbildung wirksamen Faktoren zu Werkzeugen, die nur bedingt sicherstellen können, daß der einzelne Ausgebildete gut gerüstet in ein langes Berufsleben entlassen wird.

Für die kleinen und mittleren Betriebe sind häufig weniger schematisierte, flexible Ausbildungsabläufe kennzeichnend, die vielfach in der nach den oben genannten Kriterien geformten Bewertung mit „minderer Qualität" verbunden werden. Diese kleinbetriebliche Ausbildung erbringt aber, wenn sie sorgfältig und zielgerichtet durchgeführt wird, trotz der weniger ausgeprägten institutionellen Voraussetzungen durchaus vergleichbare Ausbildungsergebnisse [2]).

Die Erfassung von am Ausbildungsergebnis orientierten „Output-Kriterien" stößt auf größere Schwierigkeiten als die Erfassung von „Input-Kriterien", weil das Ausbildungsergebnis noch weniger in quantitativ meßbaren Merkmalen erfaßt werden kann als Organisation und Personal- und Sachausstattung der Ausbildung. Allerdings erweist sich bei genauerer Betrachtung, daß jede Quantifizierung von Kriterien für Ausbildungsqualität ein erhebliches Maß nicht objektivierbarer, insofern willkürlicher Wertung enthält.

Differenzierte Betrachtungsweise

Die einseitige Hervorhebung der in der Ausbildung selbst wirksamen Faktoren (Input-Ansatz), die zudem wegen der Bedeutung der personalen Beziehungen zwischen Ausbildern und Lernenden nur recht unvollständig erfaßt werden können, führt automatisch zu der einengenden Sicht, hochwertige Qualität der Ausbildung sei nur in Großbetrieben realisierbar. Ein solches Ergebnis würde den Realitäten im dualen System der Berufsausbildung nicht gerecht.

Andererseits kann auch die einseitige Beurteilung der Qualität vom Ergebnis des Ausbildungsprozesses her (Output-Ansatz) nicht befriedigen. Dabei würde nicht nur der qualitätsrelevante Kapitaleinsatz für Ausbildungsprozesse aus dem Blickfeld gerückt, auch die — wegen unterschiedlicher Vorbildung und der Unterschiede in der individuellen Entwicklungsprozessen der Jugendlichen — notwendigen Differenzierung des Ausbildungsgeschehens im Hinblick auf die innere Ausgestaltung des Lehrens und Lernens würde dabei vernachlässigt.

[2]) Vgl. etwa Berufsbildungsbericht 1982, S. 46 ff, S. 51 ff.

Hochwertigkeit in so differenzierter Sicht muß von dem Ziel der Qualifizierung für das Erwerbsleben ausgehen und neben dem angemessenen Mitteleinsatz auch die mehr personalen und funktionalen Einflüsse in der Berufsausbildung berücksichtigen (vgl. hierzu auch Abschnitt 3).

1.3. Zum Begriff der Konjunkturunabhängigkeit

In der Konjunkturabhängigkeit der betrieblichen Berufsausbildung hat der Deutsche Bildungsrat[3]) einen der wesentlichen Gründe gesehen, eine überbetriebliche Fondsfinanzierung zu empfehlen. Die Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung[4]) hat diesen Gedanken präzisiert, indem sie die konjunkturellen Schwankungen attraktiver Ausbildungsangebote und die antizyklische, ausgleichende Funktion weniger attraktiver Angebote ("Schwammfunktion") offengelegt hat. In den konjunkturellen Auswirkungen auf die Ausbildungsaktivitäten wird deshalb folgerichtig jene besondere Form von Chancenungleichheit gesehen, die nicht individual-bezogen ist, sondern im Zeitablauf ganze Jahrgänge von Schulabsolventen betrifft.

Gesamtwirtschaftlicher Aspekt

Obwohl für einzelne Betriebe die Kosten der Berufsausbildung für die Ausbildungsentscheidungen ausschlaggebend sein können, spielen sie im gesamten Wirtschaftsgeschehen zwar eine wichtige, aber in finanziellen Größenordnungen ausgedrückt nicht herausragende Rolle. Die nach neuesten Untersuchungen[5]) errechneten Gesamtnettokosten der betrieblichen Berufsausbildung in Höhe von ca. 20 Mrd. DM (1980) stellen rund 1,4 % des Bruttosozialprodukts bzw. 3 % der Lohn- und Gehaltssumme dar.

Berufliche Qualifizierung kann die Risiken des wechselvollen Wirtschaftsablaufs mindern; das gilt vor allem für den einzelnen. Gesamtwirtschaftlich können Disparitäten zwischen nachgefragten und angebotenen Qualifikationen leichter abgebaut werden, wenn mobiler und flexibler ausgebildete Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Anstrengungen für eine Verstetigung des Angebots an betrieblichen Ausbildungsplätzen müßten also auch an den Grundvoraussetzungen für einen kontinuierlichen Wirtschaftsverlauf ansetzen; das wirtschaftspolitische Ziel der Verstetigung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozesses und der Einsatz entsprechender Instrumente gewinnt aus dieser Sicht auch große Bedeutung für die Qualifizierung der Jugendlichen.

Allgemeine Wirtschaftseinflüsse

Mit dem Begriff der Konjunkturabhängigkeit wird die enge Verknüpfung zwischen betrieblicher Berufsausbildung und Wirtschaftsgeschen nicht hinreichend umschrieben. Letztlich wird mit der Forderung nach Konjunkturunabhängigkeit eine Entkoppelung des betrieblichen Bildungswesens von dem sich in der jeweiligen Ertragssituation widerspiegelnden Schicksal der Unternehmen angestrebt.

Ein Ertragsverfall im Unternehmen, der zur Einschränkung in verschiedenen Kostenbereichen einschließlich der Berufsausbildung zwingt, kann vielfältige Günde haben; die konjunkturelle Entwicklung ist nur einer der hervorstechendsten. Eine scharfe Trennung der konjunkturbedingten Abhängigkeiten der Berufsausbildung in den einzelnen Betrieben von anderen Einflußfaktoren wird deshalb nicht immer den tatsächlichen Verhältnissen hinreichend gerecht.

Einzelne Wirtschaftszweige können von Schwankungen getroffen werden, die von der Gesamtkonjunktur überlagert werden. Auch regionale Besonderheiten sind zu berücksichtigen (vgl. Abschnitt 2.3.).

Wirtschaftsschwankungen, die einzelne Betriebe, Branchen oder Bereiche unterschiedlich stark treffen, dürfen mithin für die betriebliche Berufsausbildung nicht allein von Bedeutung sein; das Bestreben muß darauf gerichtet sein, die konjunkturellen Einflüsse auf das Ausbildungsgeschehen insgesamt zu minimieren.

Nachfrage- und Konjunktureinwirkungen

Die *Leistungsfähigkeit des dualen Systems* wird von der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen her definiert — nämlich inwieweit die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber in der Lage ist, die Gesamtheit aller Ausbildungsnachfrager angemessen auszubilden und dem Beschäftigungssystem den benötigten Nachwuchs zu sichern,

Konjunkturelle Einflüsse und Nachfrageänderungen können durchaus in unterschiedliche Richtungen wirken. Sie haben zudem in Zeiten hoher Nachfrage größeren Einfluß auf die Ausbildungsplatzsituation als in Zeiten, in denen die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen niedrig liegt. Das Angebot reagiert — wie der Anstieg der Ausbildungsverhältnisse von 1976 bis 1980 zeigt — auch auf die Nachfrage. Die konjunkturelle Bedingtheit des Angebots ist deshalb nicht isoliert feststellbar.

Die Gesamtnachfrage und das Gesamtangebot an Ausbildungsplätzen sind deshalb weder einseitig von den Ausbildungswünschen der Jugendlichen noch einseitig von einem Angebot geprägt, das unter den jeweiligen konjunkturellen Bedingungen betriebswirtschaftlich für erforderlich erachtet würde; denn in die Wirkungskräfte Nachfrage und Angebot

[3]) Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission: Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung. Verabschiedet auf der 19. Sitzung der Bildungskommission am 30./31. Januar 1969, o. O., o. J.

[4]) Drucksache 7/1811

[5]) — Rüdiger Falk: Kosten der betrieblichen Aus- und Weiterbildung in Berichte zur Bildungspolitik 1981/82 des Instituts der Deutschen Wirtschaft (Hrsg. von Uwe Göbel und Winfried Schlaffke), Köln 1982,
— Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung, Projekt 6 001, Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung.

ist die Gesamtheit aller politischen und öffentlich wirksamen Bemühungen zur Versorgung der Jugendlichen eingegangen.

In welchem Maße konjunkturelle und strukturelle Einflüsse auch auf die Nachfrage einwirken, zeigt das Beispiel der Bauwirtschaft, in der trotz allgemein hoher Nachfrage nach Ausbildungsplätzen gut ausgebaute und durch eine besondere Finanzierungsregelung der Bauwirtschaft stabilisierte Ausbildungsmöglichkeiten ungenutzt bleiben.

Ausbildungskosten und Ausbildungsplanung

Die Elastizität des Angebots an Ausbildungsplätzen nimmt mit der Kapitalintensität der Ausbildungsplätze ab; je größer die Kapitalintensität, desto vorsichtiger und langfristiger werden Ausbildungsplanungen angelegt und realisiert. Bestimmte Formen der betrieblichen Berufsausbildung lassen sich deshalb kurzfristig nur in engen Grenzen quantitativ ausweiten oder verringern. Die Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung konnte nur für rund ein Drittel der 1971/72 untersuchten Großunternehmen statistisch gesichert eine Konjunkturabhängigkeit feststellen.

Diese Zusammenhänge zwischen Kapitalintensität sowie Niveau und Fristigkeit der Ausbildungsplanungen sind auch für die Einschätzung der Einwirkungsmöglichkeiten auf das Ausbildungsverhalten der Betriebe wichtig.

Schwankungen und Verschiebungen im Angebot an Ausbildungsplätzen können also nicht auf einen einzigen Grund zurückgeführt werden. Änderungen des Nachfrageverhaltens, höhere Bildungsabschlüsse, die Neuordnung von Ausbildungsberufen und die Änderung anderer Rahmenbedingungen können Auswirkungen haben, die die eigentlichen wirtschaftlichen Einflüsse auf das Angebot überlagern. Auch die Schwammfunktion kleinbetrieblicher Ausbildung ist neu zu beurteilen, da einerseits durch das Angebot überbetrieblicher Ausbildungsplätze kleine Betriebe in die Lage versetzt werden, mehr und qualitativ besser auszubilden und andererseits dadurch naturgemäß auch die Kapitalintensität kleinbetrieblicher Ausbildung verstärkt wird — mit möglichen Auswirkungen auf die Flexibilität des Ausbildungsplatzangebotes.

Mit diesen Hinweisen kann nur beispielhaft die Mannigfaltigkeit der Einflüsse auf die betriebliche Berufsausbildung umschrieben werden. Der Grundtatbestand, daß betriebliche Berufsausbildung als Teil der vom wirtschaftlichen Schicksal eines Unternehmens bestimmten Entscheidungen über die Verwendung der Umsatzerlöse in das einzelbetriebliche Wirtschaftsgeschehen unablösbar eingebettet ist, bleibt von allen Differenzierungen unberührt.

Wirtschaftliche Bedingungen vom Umsatzrückgang bis zum Konkurs beeinträchtigen einzelbetriebliche Abläufe — die betriebliche Berufsausbildung ist hiervon nicht ausgenommen. Sie kann hiervon auch grundsätzlich nur sehr begrenzt isoliert werden. Um so wichtiger ist die Beeinflussung aller Träger des Beschäftigungssystems, die über Ausbildungsplätze verfügen oder ausbilden können, mit dem Ziel, die wirtschaftlichen Abhängigkeiten und Bedingtheiten im Interesse eines der Nachfrage gerecht werdenden Angebots zu minimieren. Es gilt also, das Gesamtangebot durch verantwortliches Handeln zu sichern.

1.4. Zusammenfassung

Grundsätzliche Fragestellung

Die Erreichung der in Frage eins des Deutschen Bundestages enthaltenen Teilziele kann zu einem befriedigenden Ergebnis für die von betrieblichen Ausbildungsangeboten abhängigen Jugendlichen führen. Dieses aus drei Teilzielen gebündelte Hauptziel umfaßt jedoch noch nicht automatisch die Problemlösung für besondere Gruppen (z. B. Benachteiligte, Ausländer) (s. Abschnitt 4).

Anders gefaßt lautet die Frage: Gibt es geeignete Maßnahmen und Mittel,

— jedem Jugendlichen, der einen Ausbildungsplatz sucht, eine qualifizierte Ausbildung zu bieten,

— dabei sicherzustellen, daß eine optimale Berufsbefähigung durch eine hochwertige Ausbildung vermittelt wird und

— das betriebliche Ausbildungsgeschehen so konjunkturunabhängig zu machen, daß es von den wirtschaftlichen Wechsellagen quantitativ und qualitativ möglichst wenig beeinflußt wird?

Vor einigen Jahren, als das Konzept einer umfassenden Fondsfinanzierung neu diskutiert wurde, wäre die Frage von vielen Sachverständigen mit dem Hinweis auf die Fondsfinanzierung positiv beantwortet worden. In der zentralen Verfügbarkeit einer großen Finanzmasse, die von der Gesamtheit aller Arbeitgeber aufzubringen wäre und unter Berücksichtigung der Ausbildungsqualität den ausbildenden Betrieben zufließen sollte, wurde das geeignete Instrument für ein konjunkturunabhängiges Angebot einer ausreichenden Zahl von Ausbildungsplätzen gesehen; dabei wurde die Qualität mit Hilfe der Zuschüsse für ständig verbesserbar gehalten [6]).

Aktive Berufsbildungspolitik

Nach den Erfahrungen mit einer aktiven Berufsbildungspolitik, der Wirkung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes, der subsidiären staatlichen Förderung besonderer Bereiche und vor allem dem inzwischen erreichten Grundkonsens für die Nachfrageorientierung des Ausbildungsplatzangebotes fällt die Antwort auf diese Frage weniger entschieden aus. Im Unterschied zur Situation bis zur Mitte der 70er Jahre fehlt heute weitgehend die wissenschaftliche Unterstützung für eine umfassende Fondsfinanzierung der Berufsausbildung [7]).

Die vergangenen Jahre haben erwiesen, daß eine beachtliche Steigerung der Ausbildungsleistungen, deren Umfang seinerzeit vom kaum jemandem für

[6]) S. a. Abschnitt 5.7

[7]) Vgl. hierzu: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis. Sonderheft März 1982. Berlin 1982.

möglich gehalten wurde, auch ohne die Anwendung allgemeiner Finanzierungsmaßnahmen erreichbar war. Die Anzahl der Ausbildungsverhältnisse ist von 1 270 120 in 1970 auf 1 712 716 in 1980 angewachsen [8]) (vgl. Tabelle 4, Abschnitt 5.4).

Diese Steigerung konnte trotz zum Teil ungünstiger Bedingungen des Wirtschaftsablaufs erreicht werden, auch wenn das Angebot in Teilbereichen zu knapp war [8]).

Zu diesem Erfolg hat der vielfältige Einsatz und die Einflußnahme der Berufsbildungspolitik aller Beteiligten auf die Unternehmensentscheidungen ebenso beigetragen, wie die Bereitschaft der Unternehmen, entsprechende Entscheidungen zu treffen.

Die Funktionsfähigkeit des dualen Systems beruht vorrangig auf der Angebotsbereitschaft der Betriebe, die wiederum von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einschließlich der Einschätzung der Zukunftsaussichten bestimmt wird. Die Angebotsbereitschaft der Betriebe wird auch von der Nachfragebereitschaft der Jugendlichen wesentlich mitbeeinflußt, die wiederum von der Attraktivität der Ausbildung und darüber hinaus von den Beschäftigungsaussichten geprägt wird. Da sich beide ständig ändern, muß die Berufsbildungspolitik auf die sich ändernden Bedingungen stets reagieren. Eine Grundlage hierfür ist das mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz geschaffene und im Berufsbildungsförderungsgesetz wieder verankerte Erfassungssystem von Daten, das es auszubauen und auch weiterhin im jährlichen Berufsbildungsbericht mit allen an der Berufsbildung Beteiligten auszuwerten und mit Schlußfolgerungen zu versehen gilt.

Die Wirkung dieses Instrumentariums könnte verstärkt werden, wenn auch auf regionaler Ebene über die Ausbildungsstellensituation berichtet würde.

Um die Aussagekraft dieser Statistiken und Berichte und damit auch ihre Zuverlässigkeit als Handlungsgrundlage zu verbessern, wurde wiederholt gefordert, die Arbeitgeber durch eine Rechtsverordnung nach § 9 AFG zu verpflichten, die bei ihnen vorhandenen offenen Ausbildungsplätze bei dem zuständigen Arbeitsamt anzumelden. Die Bundesregierung ist jedoch nicht davon überzeugt, daß die gewünschten Verbesserungen auf diese Weise erreicht werden können.

Leitlinien für die Berufsbildungspolitik

Ausgehend von der besonderen Verantwortung der Arbeitgeber, dafür zu sorgen, „daß grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen" [9]), sind folgende wesentliche Aufgaben, die seit Jahren zu den Feldern der staatlichen Berufsausbildungspolitik gehören, zu erfüllen:

— Vervollständigung der ergänzenden überbetrieblichen Ausbildungsmöglichkeiten für klein- und mittelbetriebliche Berufsausbildung,

— zügige Modernisierung der Ausbildungsordnungen einschließlich der Abstimmung betrieblicher und schulischer Ausbildungsinhalte,

— Verbesserung der Qualifizierungsmöglichkeiten für Ausbilder, so daß eine ausreichende Anzahl von Ausbildungsfachkräften gesichert werden kann,

— Weiterentwicklung der Ausbildungsmittel für die betriebliche und überbetriebliche Ausbildungspraxis.

Ergänzend hierzu müssen die Länder durch einen angemessenen Ausbau des beruflichen Schulwesens einschließlich der inhaltlichen Reform allgemeiner und beruflicher Grundbildung zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen beitragen (vgl. hierzu insbesondere Abschnitt 4).

Bezogen auf die drei Teilziele der ersten Frage muß die Berufsbildungspolitik nach folgenden Leitlinien ausgerichtet sein:

— Die Politik zur Mobilisierung der im dualen System vorhandenen Reserven muß fortgesetzt werden und hat Vorrang, solange die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen auf dem hohen Niveau verharrt. Diese Politik muß sich verstärkt darauf richten, daß die Anzahl der Jugendlichen, die ihre Berufs- und Beschäftigungsvorstellungen nicht zumindest in einem verwandten Beruf realisieren kann, stetig abgebaut wird.

— Zur Verbesserung der Qualität der betrieblichen Berufsausbildung sind neben der Stärkung der Ausbildungsbereitschaft jene Rahmenbedingungen zu beeinflussen, die qualitätswirksam werden können. Das sind insbesondere die Anpassung der Ausbildungsordnungen, die Qualifizierung der Ausbildungsfachkräfte, die Qualitätsverbesserung der kleinbetrieblichen Ausbildung durch eine Komplettierung des Angebots überbetrieblicher Ausbildungsplätze und die Weiterentwicklung von Ausbildungsmitteln. Die in absehbarer Zeit möglich werdende zeitliche Ausweitung des Angebots an überbetrieblicher Ausbildung und Verlängerung überbetrieblicher Ausbildungsphasen gehört hierzu, bedarf aber wegen der direkten und indirekten Kostenbelastung der Betriebe einer behutsamen Handhabung.

— Auch wenn eine von Wirtschaftseinflüssen völlig abgekoppelte betriebliche Berufsausbildung aus den oben dargelegten Gründen nicht erreichbar ist, zeigt doch die Entwicklung des Ausbildungsplatzangebots deutlich, daß eine Berufsbildungspolitik, die auf die Mobilisierung der Ausbildungsreserven des dualen Systems setzt, die negativen Einflüsse des Wirtschaftsgeschehens in Grenzen halten und auch in Zeiten ungünstiger Wirtschaftsbedingungen zu einer Verstärkung des Gesamtangebots an Ausbildungsplätzen führen kann. Die einzelbetrieblichen Entscheidungen über die Ausbildungsleistungen haben sich

[8]) Vgl. hierzu die jährlichen Berufsbildungsberichte.

[9]) Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom 10. Dezember 1980.

außerhalb konjunktureller Gegebenheiten als beeinflußbar erwiesen. Die Instrumente für eine solche Einflußnahme sind fortlaufend zu überprüfen.

Mit Hilfe des Berufsbildungsberichts, der Berufsbildungsstatistik und insbesondere der vorausschauenden Nachfrageschätzungen sowie ergänzenden Maßnahmen zur Mobilisierung zusätzlicher Ausbildungsangebote kann über die Beeinflussung der Entscheidungsträger der betrieblichen Berufsausbildung ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen einschließlich einer Verbesserung der Ausbildungsqualität erreicht werden. Verantwortungsvolle Berufsbildungspolitik muß deshalb zuerst unter Nutzung der verfügbaren Informationen im Interesse der Jugendlichen, aber auch im Interesse der für die Gesamtwirtschaft notwendigen Qualifizierungen auf die einzelbetrieblichen Entscheidungsprozesse Einfluß nehmen.

Ob dies ausreicht, muß ständig aufgrund der aktuellen Situation überprüft werden.

2. Zur Frage des Ausgleichs sektoraler und regionaler Ungleichgewichte

Die Problematik sektoraler und regionaler Ungleichgewichte knüpft an die erste Frage an: Mit der Lösung der hauptsächlichen Aufgaben des Berufsausbildungssystems und der Berufsbildungspolitik, nämlich für eine ausreichende Zahl hochwertiger Ausbildungsplätze zu sorgen, soll gleichzeitig auch die Überwindung sektoraler und regionaler Ungleichgewichte erreicht werden.

Die sektoralen und regionalen Unterschiede im Angebot an Ausbildungsplätzen — so verschiedenen Bedingungen sie im einzelnen unterliegen — haben auch Gemeinsamkeiten und Überschneidungen: Die regionale Unterversorgung mit Ausbildungsmöglichkeiten kann von einer allgemein unterdurchschnittlichen Zahl von leistungsfähigen Betrieben herrühren, sie kann aber auch Folge einer Einseitigkeit der Beschäftigungsstruktur sein. Hat eine Region einen vorwiegend bestimmenden Wirtschaftszweig, so werden nicht nur die Beschäftigungsmöglichkeiten, sondern auch die Ausbildungskapazitäten in hohem Maße dadurch bestimmt; in diesen Fällen ist die sektorale zugleich die regionale Problematik und umgekehrt. Beispiele für solche Überschneidungen sektoraler und regionaler Ungleichheiten sind die Werftindustrie, Textilindustrie, Glasindustrie, aber auch Eisen- und Stahlerzeugung. Ein Ausgleich solcher Unausgewogenheiten kann teilweise durch schulische Alternativangebote erreicht werden[10]).

Das Herausstellen der Abhängigkeiten, die die betriebliche Berufsausbildung bestimmen, darf nicht zu dem Schluß führen, daß mit dem Herauslösen der Berufsausbildung aus dem Betriebsgeschehen alle Probleme der verschiedensten Ungleichgewichte gelöst werden könnten. Eine Berufsausbildung, die auf regionale Besonderheiten keine Rücksicht nähme, würde auf der Beschäftigungsseite voraussichtlich erhebliche Probleme entstehen lassen. Und eine Berufsausbildung, die strukturelle und sektorale Entwicklungen nicht beachtet, würde sehr wahrscheinlich ebenfalls schwer korrigierbare Fehlentwicklungen einleiten. Letztendlich sind es die Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt in seinen sektoralen Verästelungen, deren Änderungen und Entwicklungen auf die Ausbildung sowohl qualitativ wie auch quantitativ zurückwirken. Dies gilt — mit unterschiedlichen zeitlichen Verzögerungen — für alle Ausbildungsbereiche, von der betrieblichen Berufsausbildung bis zur Hochschulausbildung.

2.1. Zum Begriff des sektoralen Ungleichgewichts

Die in der Öffentlichkeit immer wieder diskutierte Unterschiedlichkeit der Ausbildungsleistungen der einzelnen Bereiche des Beschäftigungssystems kann statistisch nicht belegt werden.

Die auf der Grundlage des Berufsbildungsförderungsgesetzes und vorangehend des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes jährlich erfaßten Daten über Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsstellenmarkt sowie auch die jährlich ermittelten Bestände an Ausbildungsverhältnissen basieren auf Geschäftsstatistiken der zuständigen Stellen; mit Ausnahme der Landwirtschaft grenzen diese Statistiken keine Wirtschaftszweige oder Sektoren ab. Gleichwohl bieten ihre Daten Ansatzpunkte für sektorale Betrachtungen.

Übergangsverhalten von der betrieblichen Berufsausbildung ins Erwerbsleben

Die Zusammenhänge zwischen Ausbildung und späterer Beschäftigung sind vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für 1970 untersucht worden. Danach wurde fast die Hälfte aller männlichen Erwerbspersonen im Handwerk ausgebildet (48 %), aber nur 19 % aller Männer mit abgeschlossener Berufsausbildung werden im Handwerk beschäftigt. Die Industrie und die Dienstleistungsbereiche bildeten dagegen auffallend weniger Fachkräfte aus, als sie beschäftigten. 45 % der ausgebildeten männlichen Erwerbspersonen wurden in der Industrie beschäftigt; der Anteil der entsprechenden Ausbildungsverhältnisse der Industrie belief sich dagegen auf nur 30 %[11]). Selbst wenn man berücksichtigt, daß mit den 1970 erfaßten Daten auch in der Vorkriegszeit ausgebildete Erwerbspersonen einbezogen worden sind, dürften die hieraus abgeleiteten Aussagen noch heute gültig sein. 1970 stellte das Handwerk rd. 33 % aller Ausbildungsverhältnisse, 1980 ist der Anteil des Handwerks auf rd. 41 % angestiegen. Die 1979 gemeinsam vom Bundesinstitut für Berufsbildung und dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durchgeführte Untersuchung

[10]) Vgl. hierzu auch Abschnitt 2.3.

[11]) Übergang von der betrieblichen Berufsausbildung ins Erwerbsleben — Betriebs- und Berufswechsel nach der dualen Ausbildung — Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 12/1974. Hrsg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

über Qualifikation und Berufsverlauf[12]) bestätigt diese Feststellungen grundsätzlich für die betrieblich ausgebildeten Erwerbstätigen, die ihre Ausbildung bis 1979 abgeschlossen haben.

Auch diese Studie kommt zu dem Ergebnis, daß 48 % aller betrieblich ausgebildeten männlichen Erwerbstätigen im Handwerk ausgebildet worden sind, aber nur 27 % in der Industrie; bei Einbeziehung der weiblichen Erwerbstätigen liegen die Anteile mit 39 % für das Handwerk und 24 % für die Industrie niedriger.

Differenzierung nach Betriebsgrößen

Ein anderer Ansatzpunkt sektoraler Betrachtung orientiert sich an den Betriebsgrößen, weil hierbei ausgeprägte Unterschiede von Ausbildungsquoten festzustellen sind. Tatsächlich ähneln sich Art und Weise der Vermittlung der Ausbildungsinhalte in den Großbetrieben sehr, auch bei Betrieben, die unterschiedlichen Wirtschaftszweigen angehören. Andererseits bestehen große Unterschiede in der Art und Weise der Vermittlung der Ausbildungsinhalte zwischen großen und kleinen Betrieben, auch wenn sie einem Wirtschaftszweig angehören.

Dies hat seinen Grund vorrangig in der Formalisierung der großbetrieblichen Ausbildungsprozesse, die im Falle der gewerblichen Ausbildungsberufe hohe Zeitanteile in den Lehrwerkstätten erfordern, bzw. in der wenig schematisierten, den betrieblichen Arbeitsabläufen angepaßten kleinbetrieblichen Ausbildung[13]).

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Verteilung der Arbeitnehmer und der Nachwuchskräfte zum Zeitpunkt der Arbeitsstättenzählung am 27. Mai 1970 für das gesamte Beschäftigungssystem ohne landwirtschaftliche Hauptbetriebe auf Beschäftigtengrößenklassen.

Die Tabelle zeigt, daß die Nachwuchsquote der kleineren Betriebe etwa drei mal so hoch wie die der großen Betriebe ist.

Diese 1970 erhobenen Daten haben sich seither zwar verändert, dürften aber strukturell auch gegenwärtig die Lage zutreffend beschreiben. Dafür spricht schon das seither zunehmende Gewicht der Ausbildungsleistungen des Handwerks, das überwiegend aus Kleinbetrieben besteht. Die für ausgewählte Wirtschaftszweige untersuchte Beteiligung der verschiedenen Betriebsgrößenklassen an der Berufsausbildung hat ergeben, daß Großbetriebe fast ausnahmslos Ausbildungsbetriebe sind[14]); gleichwohl bleibt die Aussage unberührt, daß die Nachwuchsquote der kleinen Betriebe um ein Mehrfaches über der der Großbetriebe liegt.

Ausbildungsintensität nach Bereichen und Wirtschaftszweigen

Ein Vergleich der Daten wichtiger Wirtschaftszweige von 1977 bis 1980 zeigt, daß die Anteile der Beschäftigten in beruflicher Ausbildung an der Ge-

[12]) Vgl. Laszlo Alex u. a.: Qualifikation und Berufsverlauf. Erste Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung bei Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin 1981.
Vgl. hierzu auch Berufsbildungsbericht 1980, Abschnitt II.3.

[13]) Vgl. hierzu auch Abschnitt 1.2.1

[14]) Repräsentativerhebung des Ifo-Instituts zum Ausbildungsverhalten in der Industrie, dem Bauhauptgewerbe und Handel 1979, durchgeführt im Auftrag des BIBB, unveröffentlichtes Manuskript 1979, vgl. Tabelle I im Anhang.

Tabelle 1

Arbeitnehmer und Nachwuchskräfte nach Beschäftigten-Größenklassen 1970[1])

Arbeitsstätten von ... bis ... Beschäftigten	Anzahl der Arbeitnehmer		davon Nachwuchskräfte		
	absolut	prozentuale Aufteilung	absolut	in v. H.	prozentuale Aufteilung
1 bis 4	1 256 486	*5,8*	131 770	*10,5*	*10,3*
5 bis 9	1 823 759	*8,5*	244 842	*13,4*	*19,2*
10 bis 19	1 903 413	*8,8*	178 482	*9,4*	*13,9*
20 bis 49	2 888 629	*13,4*	176 259	*6,1*	*13,8*
50 bis 99	2 359 934	*11,0*	112 310	*4,8*	*8,8*
100 bis 199	2 366 599	*11,0*	105 086	*4,4*	*8,2*
200 bis 499	3 065 875	*14,2*	124 038	*4,0*	*9,7*
500 und mehr	5 886 019	*27,3*	205 170	*3,5*	*16,1*
zusammen ...	21 550 714	*100,0*	1 277 957	*5,9*	*100,0*

[1]) Der Begriff Nachwuchskräfte umfaßt neben den Auszubildenden auch Volontäre, Informanden und Trainees, die nicht zu den Auszubildenden im Sinne des Berufsbildungsgesetzes zählen. Die hierdurch bedingte statistische Ungenauigkeit ist minimal.

samtzahl der Beschäftigten fast überall angestiegen und im übrigen die Relationen fast unverändert geblieben sind[15]).

Für Ende Juni 1980 liegt nach der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit der Beschäftigungsbereich Reinigung und Körperpflege (z. B. Friseure) mit einer Ausbildungsintensität von 22,0 % an der Spitze, gefolgt vom Ausbau- und Bauhilfsgewerbe mit 21,4 %, der Land- und Forstwirtschaft mit 19,1 % und der Rechts- und Wirtschaftsberatung mit 17,6 %.

Tabelle 2

Ausbildungsintensität ausgewählter Wirtschaftszweige

Wirtschaftszweig	Anteile der Beschäftigten in beruflicher Ausbildung an den abhängig Beschäftigten des jeweiligen Wirtschaftszweigs			
	1977	1978	1979	1980
Land- und Forstwirtschaft	16,1	17,6	19,0	19,1
Energie, Bergbau	4,3	5,0	5,1	5,6
Chemische Industrie, Kunststoffverarbeitung	3,2	3,3	3,6	3,5
Eisen- und Stahlerzeugung	4,4	4,3	4,8	4,9
Zieherei, Stahlverformung	6,7	7,1	7,6	7,9
Stahl- und Leichtmetallbau	9,5	9,9	10,6	11,0
Maschinenbau	7,2	7,2	7,3	7,4
Straßenfahrzeugbau	9,4	9,9	10,5	10,8
Elektrotechnik (ohne EDV)	4,7	4,7	5,0	5,0
Feinmechanik und Optik	9,9	10,4	10,3	10,1
EBM-Waren	3,9	4,0	4,3	4,4
Säge- und Holzverarbeitung	8,0	8,9	9,8	10,4
Textilverarbeitung	2,7	3,1	3,4	3,4
Bekleidungsgewerbe	6,9	7,8	8,6	8,9
Nahrungs- und Genußmittel	9,5	10,6	11,8	12,5
Bauhauptgewerbe	4,3	5,1	5,3	5,8
Ausbau- und Bauhilfsgewerbe	18,7	19,1	20,3	21,4
Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	6,6	6,9	7,5	7,5
Reinigung, Körperpflege	19,0	20,3	21,7	22,0
Gesundheits-, Veterinärwesen	14,1	14,0	13,7	13,3
Rechts- und Wirtschaftsberatung	18,4	18,1	18,2	17,6
Gebietskörperschaften	2,9	3,2	3,6	3,5

Die Ausbildungsleistung nach Betriebsgrößen wird in dieser sektoralen Statistik, die Klein- und Großbetriebe in den genannten Sektoren umfaßt, nur in einigen, markanten Fällen deutlich. Die vier Bereiche mit extrem hohen Werten (Reinigung und Körperpflege, Ausbau- und Bauhilfsgewerbe, Land- und Forstwirtschaft, Rechts- und Wirtschaftsberatung) sind durch kleinbetriebliche Strukturen geprägt.

Großbetriebliche Wirtschaftszweige wie chemische Industrie, Eisen- und Stahlerzeugnisse sowie Textilverarbeitung haben auffallend niedrige Quoten. Typische Mischbereiche mit großen Spannbreiten der Betriebsgröße und Produktionsstruktur wie Straßenfahrzeugbau (vom Kfz-Handwerk bis zur Automobilfabrik), Maschinenbau, Stahl- und Leichtmetallbau nehmen eine mittlere Position ein, wobei man davon ausgehen kann, daß die günstig erscheinende Relation der Beschäftigten in Ausbildung zu den Gesamtbeschäftigten im wesentlichen von dem hohen Anteil der erfaßten ausbildungsintensiven Kleinbetriebe bestimmt wird.

[15]) Vgl. Berufsbildungsbericht 1980, Übersicht 37, S. 44.

Die Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit gibt wichtige Hinweise auf die sektoralen Unterschiede der Ausbildungsleistung[16]). Allerdings kann die Verknüpfung der Anzahl der Beschäftigten in beruflicher Ausbildung mit der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten keinen ausreichend eindeutigen Indikator für die Ausbildungserfordernisse der beschäftigten Gruppen, Wirtschaftszweige und Betriebe ergeben. Hohe Ausbildungsquoten können durch überdurchschnittliche Fluktuationen, Nachholbedarf und Ausbildung auf Vorrat erklärt werden.

Weitgehend gleichartige Produktionsverfahren und Betriebsstrukturen kennzeichnen die fünf Unternehmen der Automobilindustrie, deren Daten den Geschäftsberichten der Unternehmen entnommen sind. Auch die großbetriebliche Organisation und die weitgehend vergleichbar erscheinende Produkt-

[16]) Vgl. Berufsbildungsbericht 1979, S. 53 ff. Berufsbildungsbericht 1981, S. 38 ff.

Tabelle 3

Ausbildungsintensität von Unternehmen der Automobilindustrie

Anteil der Auszubildenden an der inländischen Gesamtbelegschaft

in v. H.

Unternehmen	1976	1977	1978	1979	1980
Daimler Benz	4,5	4,7	5,1	5,5	5,5
Audi	—	3,2	3,6	3,8	4,3
Volkswagen	2,3	2,3	2,5	2,8	2,9
Opel	1,9	—	2,1	2,2	2,6
Ford	1,5	—	1,5	1,5	1,8

struktur dieser Branche lassen zunächst auf eine gleichartige Beschäftigungsstruktur und dementsprechend auch gleiche Ausbildungsleistungen schließen; tatsächlich ergeben sich erhebliche Unterschiede in den Anteilen der Auszubildenden an der Gesamtbelegschaft des Inlandes der Unternehmen[17]).

Verknüpfung mit dem Fachkräftebedarf

Eine andere Grundlage der Einschätzung der sektoralen Ausbildungsleistungen könnte aus der Verknüpfung der Anzahl der Auszubildenden mit der Anzahl der benötigten Fachkräfte gewonnen werden. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß es langfristige Bedarfsprognosen in der notwendigen Differenzierung nicht gibt und in der hier benötigten Ausgestaltung auch nicht geben kann[18]), und daß außerdem demographische Wellen und konjunkturelle Entwicklungen mittelfristig Defizite und Überschüsse der Angebots- und Nachfrageseite hervorbringen.

In der auf den sektoralen Fachkräftebedarf bezogenen Quote kommen Qualifikationserfordernisse zum Ausdruck, die in einzelnen Bereichen und Wirtschaftszweigen durchaus verschieden sein können; sie werden vom Fluktuationsverhalten ebenso wie von strukturellen Entwicklungen und vom Konjunkturverlauf mit bestimmt[19]). Weitere wesentliche Faktoren sind die Ausbildungskosten und die Rekrutierungschancen der Unternehmen am Arbeitsmarkt. Bei hoher Spezialisierung der Arbeitsprozesse und gleichzeitig überdurchschnittlich hohen Qualifikationsanforderungen sind die Rekrutierungschancen am Markt relativ gering; dies wirkt sich positiv auf das Ausbildungsverhalten aus. Auch Großbetriebe haben unter diesen Umständen überdurchschnittliche Ausbildungsquoten; sie schaffen sich auf diese Weise einen internen Arbeitsmarkt mit „Selektionsreserven" für verschiedene Tätigkeitsbereiche. Großbetriebe können mit einer solchen überdurchschnittlichen Ausbildungsquote bei langfristiger Betrachtung innerbetriebliche Erträge erwirtschaften, die insbesondere aus der Vermeidung von Kosten für Neueinstellungen einschließlich längerer Einarbeitungsphasen entspringen[20]).

Ausbildungsintensität der Industrie

Für den Bereich der Industrie ist die Ausbildungsintensität, sowohl für Facharbeiterberufe als auch für Angestelltenberufe im Zeitvergleich 1962 und 1972 untersucht worden[21]). Die Studie bestätigt, daß die Ausbildungsleistung der Industrie, gemessen an der Anzahl der in der Industrie beschäftigten Fachkräfte, an beiden Erhebungszeitpunkten insgesamt relativ gering war.

Die Ausbildungsintensität der einzelnen Industriezweige ist durch eine beträchtliche Spannweite gekennzeichnet. Bei der Facharbeiterausbildung reicht die Spanne von 1 989 Auszubildenden pro 10 000 Facharbeiter in der elektrotechnischen Industrie bis zu 50 Auszubildenden pro 10 000 Facharbeiter in der tabakverarbeitenden Industrie. Die Rangfolge der Industriezweige hat sich von 1962 auf 1972 nur unwesentlich verschoben (vgl. Tabelle II im Anhang).

Es kann davon ausgegangen werden, daß trotz der bekannten Steigerungen der Ausbildungsleistungen seit der Untersuchung weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Industriezweigen bestehen.

---

[17]) Der größeren Diversifizierung der Produkte bis hin zu Kleinserien mit größerer Spezialisierung ist ein Einfluß auf das Ausbildungsverhalten einzuräumen. Die Vergleichsmöglichkeiten werden auch dadurch beeinträchtigt, daß Reparaturwerkstätten und Wartungsdienste, die bekanntlich ausbildungsintensiv sind, teilweise in eigener Regie unterhalten werden, in anderen Fällen aber nicht zum Unternehmen gehörenden Vertragswerkstätten übertragen sind.

[18]) Vgl. hierzu auch Abschnitt 3.

[19]) Vgl. hierzu z. B. Berufsbildungsbericht 1981, S. 38ff.

[20]) Dieter Sadowski: Berufliche Bildung und betriebliches Bildungsbudget — zur ökonomischen Theorie der Personalbeschaffungs- und Bildungsplanung im Unternehmen. C. E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1980.

[21]) von Henninges-Schwarz: Zur Ausbildungsintensität von Industriebetrieben. Eine vergleichende Analyse für den Zeitraum von 1962 bis 1972. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, 1975; vgl. Berufsbildungsbericht 1980, Übersicht 37, S. 44.

Der Ausgleich der festgestellten Abweichungen zwischen den Bedarfsstrukturen und den Ausbildungsleistungen der einzelnen Bereiche des Beschäftigungssystems regelt sich über den Arbeitsmarkt, indem Facharbeiter und Fachangestellte aus Bereichen mit Überschüssen an betrieblichen Ausbildungsleistungen in Bereiche mit Defiziten an Ausbildungsleistungen abwandern. Der Ausgleichsprozeß wird erleichtert durch vielfältige Weiterbildungsaktivitäten und durch die umfangreiche Förderung der Fortbildung und Umschulung, die erheblich zur Mobilität der Arbeitnehmer beiträgt und die besonders in den Fällen erfolgreich ist, in denen auf einmal erworbener, qualifizierter Berufsausbildung aufgebaut werden kann.

2.2. Wertung der verschiedenen Erscheinungsformen sektoraler Ungleichgewichte

Nach den statistischen Befunden zeigen sich unterschiedliche Ausbildungsleistungen zwischen den großen Bereichen des Beschäftigungssystems, den Wirtschaftszweigen und auch den Betriebsgrößenklassen. Auch die Relation zwischen ausgebildeten Fachkräften und Auszubildenden offenbart große Unterschiede. Obwohl bei dieser Betrachtung mit der Betriebsgröße einer der wichtigen Faktoren, der die Ausbildungsleistung über die Ausbildungskosten, das Produktionsverfahren und die Beschäftigungsstruktur ganz wesentlich bestimmt, vernachlässigt wird, liefert sie einen deutlichen Nachweis für die beachtlichen Differenzen der sektoralen Ausbildungsleistungen. Darüber hinaus zeigen die Unterschiede zwischen den Betriebsgrößenklassen die Richtung der über den Arbeitsmarkt sich abspielenden Ausgleichsprozesse [22]).

Bei der breiten Palette der Tätigkeiten — rund 27 000 Berufsbezeichnungen — ist die nicht vollständig ausbildungsbezogene spätere Beschäftigung nach einem Wechsel eher als normal anzusehen (vgl. auch Abschnitt 3).

Die Vielzahl der Tätigkeiten, für die es keine oder keine voll entsprechende Ausbildung gibt, wird deshalb naturgemäß zum erheblichen Teil auch mit anders qualifizierten Fachkräften besetzt. In vielen Fällen ist eine vorherige Qualifizierung sogar Zugangsvoraussetzung für die Tätigkeiten, ohne daß ein enger Zusammenhang zwischen geforderter Ausbildung und Tätigkeit besteht. Hierfür gibt es mannigfache Beispiele im öffentlichen Dienst, in der Industrie und im Dienstleitungssektor, die u. a. auch dadurch belegt werden, daß ein nicht unerheblicher Teil der für gewerbliche Berufe ausgebildeten Fachkräfte später als Angestellte in gehobenen Positionen tätig ist. In einer Veröffentlichung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung heißt es zu diesen Diskrepanzen u. a. [23]):

> „Diese Diskrepanzen zwischen Ausbildungs- und Beschäftigungsbereich wurden bisher über die berufliche Mobilität der Absolventen ausgeglichen. Soweit bei derartigen Übergängen die erworbenen Fertigkeiten und Kenntnisse verwertbar sind, kann es durchaus sinnvoll sein, daß einzelne Berufe und Wirtschaftszweige für andere mitausbilden."

Die Ursachen für die Diskrepanzen werden u. a. darin gesehen, daß die duale Berufsausbildung nicht überall, wo betrieblich ausgebildete Fachkräfte benötigt werden, unter gleich günstigen Bedingungen anwendbar ist. Daß für eine Reihe von Tätigkeiten bisher kein direkter Zugang über einen anerkannten Ausbildungsberuf möglich ist, deutet aber an, daß Ausbildungskapazitäten durch Schaffung neuer Ausbildungsgänge durchaus erschließbar sein müßten.

Berufswechsel wird allerdings vielfach auch erzwungen, weil im Ausbildungsberuf oder in verwandten Berufen keine hinreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen [24]). Deshalb muß als vorrangige Aufgabe der Berufsbildungspolitik stets die Mobilisierung aller zur Ausbildung fähigen Betriebe betrieben werden, und zwar gezielt in solchen Bereichen, die in anderen Bereichen Ausgebildete aufnehmen und mit einem relativ hohen Verwertungsgrad der Ausbildungsinhalte beschäftigen können.

2.3. Regionale Ungleichgewichte

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hat in den Berufsbildungsberichten [24]) die regionale Unausgewogenheit des Ausbildungsstellenangebotes aufgezeigt und Regionen mit Ausbildungsplatzdefiziten benannt. Von einer ungünstigen Angebots-Nachfrage-Relation sind insbesondere die ländlich-peripheren Räume und altindustrialisierten Gebiete, aber auch einzelne Verdichtungsräume mit ungünstiger Wirtschaftsstruktur betroffen. In den ländlichen Räumen haben vor allem weibliche Jugendliche und Jugendliche mit schwächerer Vorbildung nur sehr eingeschränkte Wahlmöglichkeiten in der Berufsausbildung [25]).

In der Sicherung eines regional ausgeglicheneren Ausbildungsplatzangebots und der Ausbildungschancen für alle Jugendlichen auch in strukturschwächeren Regionen sieht die Bundesregierung eine vordringliche Aufgabe.

Es kann allerdings kaum erreicht werden, in allen Regionen völlig gleiche Ausbildungschancen in der ganzen Breite der Berufsausbildung herzustellen. Auch in strukturstarken Regionen werden keineswegs auch annähernd alle 446 anerkannten Ausbildungsberufe angeboten.

Erfassungsprobleme

Die Berufsausbildungssituation in den einzelnen Regionen wird durch vielfältige wechselnde Einflüs-

[22]) Vgl. hierzu etwa Berufsbildungsbericht 1981, S. 38ff.

[23]) Hofbauer-Stooß: Defizite und Überschüsse an betrieblichen Ausbildungsplätzen nach Wirtschafts- und Berufsgruppen. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, 1975, S. 115.

[24]) Vgl. hierzu Berufsbildungsbericht 1980, S. 46ff; Berufsbildungsbericht 1982, S. 30ff.

[25]) Vgl. hierzu besonders Berufsbildungsbericht 1981, S. 35ff.

se, aber auch z. T. durch kaum veränderbare Strukturen geprägt. Es gibt weder ein repräsentatives Merkmal, das für die Gesamtsituation in einer Region hinreichend aussagekräftig wäre, noch lassen sich einzelne Kennziffern durch statistische Gewichtung zu einem Gesamtindikator verknüpfen, der die Berufsbildungssituation in einer Region eindeutig und abschließend beschreibt.

Im Berufsbildungsbericht 1982 sind einzelne Regionen benannt, in denen die Ausbildungsplatzsituation deutlich ungünstiger als im Bundesdurchschnitt ist. Hierbei ist allerdings zu beachten, daß es über die Jahre hinweg keine konstante Liste von Arbeitsamtsbezirken mit Ausbildungsplatzdefiziten gibt; so hat sich die Zahl der Defizitregionen von 1976 (98) bis 1980 (20) verringert und ist 1981 (45) wieder angestiegen.

Strukturmerkmale

In den meisten ländlichen Regionen gibt es nur eine geringe Anzahl von Wirtschaftsbranchen, die für betriebliche Ausbildungen in Betracht kommen; die Berufswahlmöglichkeiten der Jugendlichen sind von daher eingeengt. Meist ist hier auch die Zahl der in den einzelnen Berufen angebotenen Ausbildungsplätze gering. Hinzu kommt, daß in diesen ländlichen Gebieten vielfach nur wenige vollzeitschulische Bildungsgänge in erreichbarer Entfernung zugänglich sind. Ausbildungschancen werden auch durch die Qualität der Verkehrsverbindungen und damit die Pendlermöglichkeiten zu wirtschaftlichen Ballungszentren beeinflußt.

Auch mit dem Abklingen der demographischen Welle werden somit hier die Versorgungsdefizite nicht ohne weiteres abgebaut werden können.

In anderen Regionen schwanken die Ausbildungschancen besonders stark auf Grund von konjunkturellen Entwicklungen (vgl. hierzu Abschnitt 1). Hier zeigt sich erneut, daß „konjunkturelle Entwicklung" durchaus nicht eine für alle Wirtschaftszweige und Regionen gleichmäßig wirksame Größe ist[26]).

In ländlichen Räumen ist vielfach eine von der Gesamtentwicklung abweichende Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen, die noch länger als andernorts zu einer hohen Nachfrage nach Ausbildungsplätzen führt.

Regionale Verantwortung

Auch wenn berücksichtigt wird, daß die Einflüsse auf die regionale Ausbildungsplatzsituation aus der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung, sektoralen Sonderentwicklungen und aus anderen, berufsbildungspolitisch kaum beeinflußbaren Faktoren herrühren, müssen Abhilfemaßnahmen vorwiegend in der Region entwickelt werden.

Das Ausbildungsplatzangebot und die Versorgungslage könnten aktuell in der Region selbst erfaßt und beurteilt werden.

[26]) Vgl. hierzu Abschnitt 2.

Dort könnten auch die Schulabgänger, die Übergänge in Ausbildungsverhältnisse und in berufliche und allgemeinbildende Schulen einschließlich der berufsvorbereitenden Angebote besser erfaßt, sowie die wirtschaftlichen Strukturdaten einer Region in die Überlegung einbezogen werden. Denn Umfang und Struktur zusätzlich notwendiger Ausbildungsplatzangebote für eine Region können nicht losgelöst von der Situation und den Entwicklungsperspektiven der dort vertretenen Wirtschaftsbranchen bewertet werden, auch wenn grundsätzlich die Nachfrage der Jugendlichen nach Ausbildungsplätzen Vorrang vor Bedarfsgesichtspunkten haben sollte.

Auch für strukturschwache Regionen gilt, daß es zuerst in der Verantwortung der Betriebe liegt, jedem Jugendlichen eine Ausbildungschance zu geben. Es müssen alle vorhandenen Spielräume zur Steigerung der Ausbildungsleistung bei den Betrieben genutzt werden. In strukturschwachen Räumen ist die Ausbildungsbereitschaft in der Regel höher als andernorts; dies kommt sowohl in höheren Ausbildungsquoten als auch in einer größeren Beteiligung der Betriebe am Ausbildungsgeschehen zum Ausdruck. Dennoch gibt es auch hier ausbildungsfähige Betriebe, die nicht oder nicht immer ihren Möglichkeiten entsprechend ausbilden.

Zusätzliche Angebote im schulischen Berufsgrundbildungsjahr bzw. in den Berufsfachschulen könnten dazu beitragen, daß durch die anschließend verkürzte Ausbildung im Betrieb die vorhandenen betrieblichen Ausbildungskapazitäten von mehr Jugendlichen genutzt werden können.

In Regionen mit sehr einseitigem Ausbildungsplatzangebot könnten zusätzlich qualitativ anspruchsvolle Ausbildungsplätze angeboten werden, wenn mehrere Betriebe ungenutzte Ausbildungs-Teilkapazitäten zusammenfügen und die Ausbildungsvergütung gemeinsam aufbringen. Durch diese Art von Ausbildungsverbund können Firmen brachliegende Ausbildungskapazitäten aktivieren, die auf sich allein gestellt, z. B. infolge ihrer Spezialisierung, eine vollständige Ausbildung nicht anbieten können.

Überbetriebliche Ausbildungsstätten haben insoweit mittelbar eine kompensatorische Wirkung auf die Ausbildungskapazität, als sie die betriebliche Ausbildung ergänzen, wo Spezialisierung und Ausstattungsqualität das Ausbildungsspektrum der kleinen und mittleren Betriebe einschränken. Insoweit können auch in strukturschwächeren Räumen Betriebe für die Ausbildung erhalten bzw. erschlossen werden, die sonst die Anforderungen der Ausbildungsordnungen nicht erfüllen.

Die Bundesregierung fördert den Bau überbetrieblicher Ausbildungsstätten und trägt auch zum Unterhalt dieser Einrichtungen bei. Zusätzlich zum „Schwerpunktprogramm überbetrieblicher Ausbildungsstätten" werden im Rahmen der „Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität" 180 Mio. DM für den beschleunigten Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten vorgesehen. In den Förderrichtlinien des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft wird das Ziel eines

vorrangigen Ausbaus in strukturschwachen Räumen ausdrücklich hervorgehoben. Der schwerpunktmäßigen Verwirklichung dieser Priorität stehen allerdings verschiedene Probleme, vor allem die geringe Finanzkraft potentieller Träger in strukturschwachen Räumen entgegen.

In strukturschwachen Räumen hat eine doppeltqualifizierende Ausbildung besondere Bedeutung, weil sie die Wahlmöglichkeiten sowohl im Bereich der Ausbildung als auch im Beschäftigungsbereich erweitert. Sie eröffnet einerseits Abiturienten die Möglichkeit, eine Facharbeiterqualifikation zu erwerben, andererseits erhalten Schüler von beruflichen Schulen (z. B. Berufsfachschulen, Fachoberschulen) die Möglichkeit, Hochschulen zu besuchen. Damit können die Jugendlichen je nach örtlicher Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation ihre Chancen verbessern, entweder in der Region einen Arbeitsplatz zu finden oder ihre Ausbildung in einer anderen Region fortzusetzen.

Ergänzende Angebote

Sind allerdings die Möglichkeiten betrieblicher Ausbildungsleistungen bzw. die Ausbildungsbereitschaft ausgeschöpft und bestehen dennoch Ausbildungsdefizite — hinsichtlich der Platzzahl und der Berufswahlbreite —, dann ist die öffentliche Hand subsidiär gefordert, mit für ergänzende, schulische und außerbetriebliche Ausbildungsstätten zu sorgen. Dabei kann an folgende Maßnahmen gedacht werden:

Mitnutzung von Berufsschulzentren für eine volle berufliche Ausbildung, sei es durch Errichtung neuer Klassen, die zu einer vollen Berufsausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen führen oder durch die Aufstockung von ein- bis zweijährigen Berufsfachschulklassen zu dreijährigen, voll qualifizierenden Ausbildungsgängen. Das Berufsbildungsgesetz eröffnet Möglichkeiten, auf diesem Wege auch zur Abschlußprüfung in einem anerkannten Ausbildungsberuf zugelassen zu werden, wenn diese Ausbildung der Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf entspricht.

Die notwendigen Kapazitäten in diesem Bereich können kurzfristig durch zusätzliche „Überlastquoten" in den vorhandenen Ausbildungsgängen und durch die Einrichtung neuer Schulklassen gewonnen werden, soweit die örtlichen Kapazitäten entsprechende Spielräume zulassen. Stehen auch längerfristig nicht genügend betriebliche Ausbildungsplätze zur Verfügung, sind auf Dauer schulische Alternativen unentbehrlich.

Soweit in überbetrieblichen Ausbildungsstätten freie Kapazitäten vorhanden sind bzw. vorübergehend ihre überdurchschnittliche Auslastung vertretbar erscheint, könnten auch hier zusätzliche Ausbildungskapazitäten geschaffen werden.

Raumwirksame Strukturpolitik

Wenn in strukturschwachen Räumen durch wirtschaftsfördernde Maßnahmen Betriebsneuansiedlungen bzw. Betriebserweiterungen begünstigt werden, verbessern sich im allgemeinen auch die Ausbildungschancen, was Zahl und Struktur der Ausbildungsplätze anlangt. Impulse von außen, z. B. durch Neuansiedlung von Industriebetrieben, sind allerdings nach den Erfahrungen der letzten Jahre in strukturschwachen Regionen nur in relativ geringem Umfang zu erwarten. Im Interesse einer weitgehend selbsttragenden Entwicklung dieser Regionen kommt es deshalb vorrangig darauf an, die vorhandenen Betriebe in ihrem Bestand zu sichern, Hilfen zu deren weiteren Ausbau zu geben und ihre Ausbildungskraft zu stärken.

Raumwirksame Maßnahmen des Bundes zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, zur Förderung der Innovationen insbesondere bei Klein- und Mittelbetrieben und zur Förderung der beruflichen Bildung sollten daher bei den Betrieben ansetzen.

Dieser Forderung entsprechen die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gewährten Investitionskostenverbilligungen für die Schaffung betrieblicher Ausbildungsplätze in strukturschwachen Gebieten; hierbei werden Ausbildungsplätze im Rahmen von Erweiterungsinvestitionen besonders begünstigt, indem bei der geforderten Mindestzahl von Arbeitsplätzen (Förderschwelle) ein neu geschaffener Ausbildungsplatz wie zwei Arbeitsplätze gewertet werden kann.

2.4. Zusammenfassung

Sektorale und regionale Unterschiede des Angebots an Ausbildungsplätzen haben verschiedene Ursachen; die Überlegungen, wie Auswirkungen der sektoralen und regionalen Unausgewogenheiten auf die eine Ausbildung suchenden Jugendlichen verringert werden können, müssen dementsprechend an verschiedenen Punkten ansetzen.

Sektorale Diskrepanzen, deren Ursache in der Tatsache zu suchen ist, daß es für bestimmte Tätigkeiten keinen direkten Zugang über eine duale Ausbildung gibt, können durch die Förderung der Mobilität abgebaut werden. Die hierzu in der Vergangenheit eingesetzten Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes zur Förderung der Fortbildung und Umschulung müssen auch in Zukunft zur Verfügung stehen. Ein weiterer Ansatz ist in der eher langfristigen Entwicklung von Berufsfeldern und abgegrenzten Tätigkeitsbereichen zu sehen, für die duale Ausbildungsgänge erarbeitet werden können. Die Vorarbeiten zeigen Möglichkeiten dazu auf.

Sektorale Differenzen, deren Ursache in unterschiedlichen Produktionsverfahren, sowie in Unterschieden der Produkt- und Beschäftigungsstruktur zu sehen ist, können nur begrenzt beeinflußt werden. In Zukunft kann zum Abbau von sektoralen Differenzen auch dadurch beigetragen werden, daß der sektorenspezifische Bedarf an Fachkräften verstärkt herausgestellt wird; dabei ist zu verdeutlichen, daß es insbesondere für Unternehmen mit unterdurchschnittlicher Ausbildungsquote auch unter wirtschaftlichen Aspekten nützlich sein kann, die

benötigten Fachkräfte durch Eigenausbildung heranzubilden und sich auf diese Weise ein größeres Reservoir für das breite Spektrum der bei ihnen anzutreffenden Tätigkeiten zu schaffen.

Die regionalen Unausgewogenheiten im Ausbildungsplatzangebot können aufgrund vorgegebener Wirtschaftsstrukturen und anderer nur schwer beeinflußbarer Faktoren nur bedingt und nur über einen längeren Zeitverlauf hinweg verringert werden.

Auch in strukturschwachen Regionen bleibt die Wirtschaft zu allererst gefordert, für ein ausreichendes Angebot zu sorgen. Wo das Angebot an Ausbildungsplätzen im dualen System nicht ausreicht, um Jugendlichen eine Ausbildungschance und ein Mindestmaß an Berufswahlmöglichkeiten zu garantieren, sollten vollzeitschulische Einrichtungen und überbetriebliche Ausbildungsstätten ein ergänzendes Ausbildungsplatzangebot bereitstellen.

Auch die Wirkung finanzieller Anreize zur Verringerung sektoraler und regionaler Unterschiede bei den Ausbildungsleistungen findet in den oben angeführten Gegebenheiten und Zusammenhängen ihre Grenzen.

3. Zur Frage der Zukunftsaussichten der Ausbildungsberufe

Ausbildungsberufe bereiten in der Regel auf eine Vielzahl von Erwachsenentätigkeiten, also auf ein Bündel von „Ausübungsberufen" vor. Die ursprüngliche Berufswahl wird vielfach später korrigiert, weil berufliche Entwicklungschancen wahrgenommen werden oder weil der Arbeitsmarkt dies erforderlich macht.

Eine sichere Abschätzung beruflicher Zukunftsaussichten ist nicht möglich, denn weder gibt es eine verläßliche, detaillierte, langfristige Prognose der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung noch kann die persönliche Entwicklung der Betroffenen mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden. Außerdem kann nicht begründet angenommen werden, daß aus der Erfahrung für die Vergangenheit ableitbare Zusammenhänge zwischen Berufsausbildung und beruflicher Entwicklung unverändert oder mit bekannter Änderungstendenz für die Zukunft fortgelten.

Im sogenannten Prognosebericht des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft aus dem Jahre 1980 wird hierzu u. a. festgestellt:

„Nach dem gegenwärtigen Stand der Wissenschaft kann nur festgestellt werden, daß es zur mittel- oder langfristigen berufsfeldspezifischen Prognose des Facharbeiterbedarfs einen befriedigenden Forschungsansatz bisher nicht gibt und — wegen der systemimmanenten Strukturdynamik eines marktwirtschaftlich verfaßten Beschäftigungssystems — wohl auch nicht geben wird" [27]).

[27]) Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Stand, Entwicklung und Ergebnisse der Prognoseforschung zum künftigen Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf. Bericht an den Ausschuß für Bildung und Wissenschaft des Deutschen Bundestages, Bonn 1980.

Bei der Beurteilung der Zukunftsaussichten einzelner Berufe sind sowohl die Berufsstartchancen unmittelbar nach Beendigung der Ausbildung als auch Fragen nach der längerfristigen Arbeitsplatzsicherheit und Verwertbarkeit des Erlernten im Erwerbsleben zu berücksichtigen.

Danach können folgende Indikatoren für die Zukunftsaussichten einer Berufsausbildung genannt werden:

— Die beruflichen Eingliederungschancen unmittelbar nach Abschluß einer Ausbildung,

— die Umstellungsmöglichkeiten bei veränderten Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt zur Vermeidung eines beruflichen Abstieges,

— die Dauer des Verbleibs im gewählten Beruf bzw. die Möglichkeiten des beruflichen Wechsels,

— die Weiterbildungschancen aufgrund des Umfangs und der Qualität der Erstausbildung,

— der berufliche Aufstieg,

— die Wiedereintrittschancen nach zeitweiliger Unterbrechung der Erwerbstätigkeit insbesondere bei Frauen,

— oder die Häufigkeit und Dauer von Arbeitslosigkeit.

Die meisten „großen" Ausbildungsberufe mit vielen Auszubildenden, aber auch eine Vielzahl „kleinerer" Berufe mit wenigen Auszubildenden bestehen bereits über eine Vielzahl von Jahrzehnten. Grundlegende Veränderungen im Beschäftigungssystem führen meist zu Änderungen der Ausbildungsinhalte und Tätigkeitsmerkmale innerhalb einzelner Berufe, weniger zu Verschiebungen zwischen den Berufen oder zu vollkommen neuen Berufen. Eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung [28]) anhand amerikanischer Unterlagen über die Anzahl neuer Berufe und die Zahl der in diesen Berufen Beschäftigten zeigt, daß die Bedeutung neuer Berufe oft überschätzt wird. Die Untersuchung ging von 250 Berufsbildern aus; davon waren 60% nach 1850 entstanden, während 40% ihre wesentlichen Grundlage bereits im vorindustriellen Zeitalter hatten.

Neuere Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bestätigen diese Aussagen auch für die Bundesrepublik Deutschland [29]).

In diesen langen Zeitspannen haben sich Arbeitsmethoden, Werkzeuge, Materialien, Arbeitsbedingungen und -organisation in den Berufen weitgehend verändert, doch sind grundlegende Merkmale der Tätigkeiten und Arbeitsziele in den einzelnen Berufen erhalten geblieben.

[28]) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Zur Bedeutung „neuer Berufe" für die Beschäftigung, Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 33/1971.

[29]) Drsb.: Technik und Arbeitsmarkt. Auswirkungen technischer Änderungen auf Arbeitskräfte. Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 6/1977.

3.1. Berufskonzept

Das berufsbildungspolitische Ziel darf nicht danach ausgerichtet sein, die einzelnen Ausbildungsberufe abzuschaffen und sie durch eine mehr oder weniger umfassende „berufliche Allgemeinbildung" zu ersetzen; diese müßte dann erst durch eine zusätzliche spezialisierende Ausbildung ergänzt werden, bevor die erste berufliche Qualifikation erreicht wird. Es kommt vielmehr darauf an, zukunftsorientierte Kenntnisse und Fertigkeiten in allen Ausbildungsberufen zu vermitteln.

Deshalb schreibt das Berufsbildungsgesetz vor, daß die Berufsausbildung eine breit angelegte berufliche Grundbildung und die für die Ausübung einer qualifizierten beruflichen Tätigkeit notwendigen Fertigkeiten und Kenntnisse in einem geordneten Ausbildungsgang zu vermitteln hat. Sie hat ferner den Erwerb der erforderlichen Berufserfahrungen zu ermöglichen (§ 1 Abs. 2 BBiG).

Dieses für alle Ausbildungsberufe gültige Konzept entspricht grundsätzlich auch aus heutiger Sicht den für die Zukunft erkennbaren Anforderungen in der Berufswelt. Es ist noch keineswegs durchgängig verwirklicht. Es ist das Ziel der Bundesregierung, immer mehr Ausbildungsordnungen entsprechend zu modernisieren. Sie geht davon aus, daß eine fundierte und breit angelegte Berufsausbildung die beste Grundlage für später notwendige Anpassungen im Berufsleben bis hin zum Berufswechsel ist.

Entsprechend hat der „Gesprächskreis Bildungsplanung" des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft festgestellt:

„Berufsausbildung kann deshalb nicht so erfolgen, daß sie heute vermittelt, was erst in der Arbeitswelt von morgen oder übermorgen Realität wird. Wohl aber kann und muß sie Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten vermitteln, die jetzt benötigt werden und mit großer Wahrscheinlichkeit auch unter zukünftig veränderten Umständen wichtig bleiben. Dazu gehören auch solche Fähigkeiten, die die spätere Anpassungsfähigkeit erleichtern. Diese Grundlagen sind der Kern jeder zukunftsorientierten Ausbildung. Sie müssen deshalb auch im Mittelpunkt der Ausbildungsordnungen stehen [30]).

„Berufliche Bildung darf den Menschen nicht nur als abhängige Arbeitkraft sehen, sondern muß über die Vermittlung fachlicher Kenntnisse und Fertigkeiten hinaus auch seine persönliche Entwicklung und politische Mündigkeit fördern. Während der beruflichen Bildung darf daher die Befähigung der Jugendlichen für eine Teilnahme am gesellschaftlichen und betrieblichen Leben und für seine persönliche Lebensgestaltung nicht vernachlässigt werden" [31]).

Berufliche Grundbildung leistet Beiträge zur beruflichen Mobilität, kann aber allein weder Mobilität noch Mobilitätsbereitschaft vorbereiten. Diese werden in erheblichem Umfang durch Qualifikationen geprägt, die von den speziellen Ausbildungsinhalten relativ unabhängig sind.

3.2. Schlüsselqualifikationen

In diesem Zusammenhang wird die Forderung nach der beruflichen Flexibilität erhoben, die u. a. durch die Vermittlung von „Schlüsselqualifikationen" erreicht werden soll. Ihre Bestimmung ist nicht einfach; es geht dabei um die Übertragbarkeit des beruflich Gelernten in verwandte Berufe, um die Fähigkeit zur Anpassung an Veränderungen der Technologie, um die Bereitschaft zum weiteren Lernen unter Nutzung der früher erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten. In den Ausbildungsordnungen sind nach dem Berufsbildungsgesetz bzw. der Handwerksordnung Fertigkeiten und Kenntnisse, also letztlich Lernstoffkataloge, zusammengestellt, während „Schlüsselqualifikation" eher Fähigkeiten und Verhaltensweisen meint.

Schlüsselqualifikationen, die über die Vermittlung eines engen beruflichen Spezialwissens für eine bestimmte Berufstätigkeit hinausgehen, könnten etwa lauten: Technisches Grundverständnis, Denken in Prozeßabläufen, Kommunikationsvermögen, Team-Fähigkeit und Urteils- und Kritikfähigkeit u. a.. Derartige Qualifikationen sollten in allen Berufen Ausbildungsziele auf der Grundlage der in den Ausbildungsordnungen konkret benannten Fertigkeiten und Kenntnisse sein.

3.3. Grundbildung und Berufskonzept

Fast 55% der Ausbildungsberufe sind 13 Berufsfeldern zugeordnet. Diese Berufe erlernen rd. 90% aller Auszubildenden. In allen einem Berufsfeld zugeordneten Berufen stimmen die Ausbildungsinhalte des ersten Ausbildungsjahres — soweit die Berufe bereits neu geordnet sind oder die Ausbildung in einem Berufsgrundschuljahr durchgeführt wird — weitgehend überein. Damit wird eine breite Grundlage für die Fachbildung in einzelnen Berufen geschaffen.

Der Erwerb breit verwertbarer Qualifikationen muß nicht den Verzicht auf den Erwerb spezialisierter, unmittelbar nur in einem relativ engen Tätigkeitsfeld verwertbarer Fertigkeiten und Kenntnisse bedeuten. Vielfach verwertbare Qualifikationen lassen sich auch über spezielle Inhalte vermitteln. Die Praxisgerechtigkeit der Ausbildung und die Befähigung zur Verrichtung konkreter Tätigkeiten bleiben das Mittel und ein wesentliches Teilziel der beruflichen Bildung. Die Fähigkeit zur Übertragung des Gelernten auf neue Tätigkeitsfelder muß jedoch breiter gefördert und entwickelt wie auch in den neuen Ausbildungsordnungen berücksichtigt werden. Auch das „Lernen lernen" ist deshalb ein wichtiges Ziel der Berufsausbildung.

Berufliche Lernprozesse sind mit der Ausbildung nicht beendet. Der berufliche Alltag, berufliche Entwicklungs- und Aufstiegswünsche erfordern vielfa-

[30]) Empfehlung des „Gesprächskreises Bildungsplanung" des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft zur Qualitätsverbesserung der beruflichen Bildung vom 10. Februar 1982.

[31]) ebenda.

che Lernanstrengungen. Darauf muß schon die Berufsausbildung vorbereiten.

3.4. Qualitätsverbesserung

Die Bundesregierung sieht im Sinne der voranstehenden Ausführungen in der inhaltlichen Qualitätsverbesserung aller Ausbildungsberufe durch eine breitere berufliche Grundbildung, durch die Aktualisierung der Inhalte, durch eine bessere Abstimmung zwischen Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen eine zentrale Aufgabe der Berufsbildungspolitik.

Seit Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes vom 14. August 1969 sind auf der Grundlage dieses Gesetzes bzw. der Handwerksordnung bis zum 31. Dezember 1981 insgesamt 112 Ausbildungsordnungen für 146 Ausbildungsberufe mit über 800 000 Auszubildenden erlassen worden. Im Jahr 1982 wird im Bundesinstitut für Berufsbildung an der Entwicklung von rd. 90 Ausbildungsordnungen für rd. 150 Ausbildungsberufe gearbeitet. Schwerpunkte bilden hierbei die Neuordnung der Berufsausbildung im Metallbereich, im naturwissenschaftlich-technischen Bereich und im Einzelhandel.

Obwohl z. B. die heute in der Metallausbildung vermittelten Kenntnisse und Fertigkeiten in der Berufspraxis — sei es im erlernten oder in einem verwandten Beruf — gut verwertbar sind, machen tiefgreifende Veränderungen der technischen und wirtschaftlichen Bedingungen eine Neuordnung der Berufsausbildung im Metallbereich notwendig. Die Ausbildungsinhalte sollen an die durch die wirtschaftliche Entwicklung veränderte berufliche und qualifikatorische Struktur angeglichen werden und die berufliche Flexibilität des Metallfacharbeiters erhöhen.

Weil die Neuordnung allein für eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung der beruflichen Bildung nicht hinreichen kann, fördert der Bund Modellversuche mit dem Ziel, Beispiele für Ausbildungsformen und Ausbildungsmethoden zu entwickeln, die geeignet sind, die Vermittlung der geforderten Kenntnisse und Fertigkeiten mit der Vermittlung von Fähigkeiten und Verhaltensweisen besonders günstig zu verbinden. Diese Verbindung kann nur in der Ausbildungspraxis hergestellt werden, für die Modellversuche Anregungen und Hinweise geben sollen.

Eine Berufsausbildung für sogenannte Ungelernte auf niedrigerem Niveau oder mit verkürzten Ausbildungsgängen für Jugendliche, die für bestimmte Tätigkeiten zu genügen scheint, muß auch deshalb abgelehnt werden, weil bessere Qualifikation das Arbeitslosigkeitsrisiko vermindert. Eine Ausbildung, die unterhalb des Niveaus von Facharbeitern, Gesellen und Gehilfen liegt, sollte deshalb nicht nur aus bildungspolitischen, sondern auch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen nicht erwogen werden. „Damit die Ausbildungsmöglicheiten auch von solchen objektiv benachteiligten Jugendlichen mit Erfolg wahrgenommen werden können, die aufgrund schulischer Defizite oder familiärer Probleme oder als Ausländer noch erhebliche Schwierigkeiten haben, ist ein ausreichendes Angebot ausbildungsbegleitender Förderung erforderlich. Durch intensive Fördermaßnahmen — etwa durch Sprachunterricht, Ausgleichen lückenhafter Allgemeinbildung und Unterstützung beim Erlernen der Fachtheorie sowie durch sozialpädagogische Betreuung — können die Schwierigkeiten vieler dieser Jugendlichen so weit behoben werden, daß sie nach — soweit erforderlich — ersten überbetrieblichen Ausbildungsphasen die Ausbildung erfolgreich fortsetzen können". [32]).

3.5. Information und Beratung

Wirksame Informationen und Beratungen über die individuellen Möglichkeiten in der Berufsausbildung sowie über die Entwicklung des Arbeitsmarktes sind nur möglich, wenn eine enge Kooperation zwischen den Schulen und deren Angeboten an berufsvorbereitendem Unterricht und den Berufsberatungsstellen der Arbeitsämter besteht. Die Grundlagen für eine solche Kooperation hat die Bundesregierung durch den Ausbau der Berufsberatung geschaffen. Die Arbeitsverwaltung arbeitet mit den Schulen gemäß der „Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schule und Berufsberatung" der Kultusministerkonferenz vom 5. Februar 1971 zusammen. Diese Möglichkeiten müssen noch besser genutzt werden.

Vom Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) wurde ein differenziertes Informationskonzept entwickelt, nach dem die vorliegenden Erfahrungen und Erkenntnisse situations- und altersgerecht an die Jugendlichen weitergegeben werden. Dabei wird berücksichtigt, daß es unteschiedliche Entscheidungssituationen im Laufe des Berufswahlprozesses gibt, der mit der Entscheidung für einem Ausbildungsberuf keineswegs abgeschlossen ist, sondern sich in das Arbeitsleben hinein fortsetzt. Listen mit angeblichen Zukunftsberufen würden dem Problem nicht gerecht.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat den Fachleuten der Bundesanstalt für Arbeit mit dem Handbuch zu den ausbildung-, berufs- und wirtschaftszweigspezifischen Beschäftigungschancen, dem sogenannten ABC-Handbuch ein wichtiges Instrument an die Hand gegeben, den Ratsuchenden über wesentliche beschäftigungsrelevante Fakten zu informieren. So enthält das Handbuch z. B. Angaben darüber, inwieweit die Entwicklung des Berufs davon beeinflußt worden ist, daß Arbeitsplätze in den beschäftigenden Wirtschaftszweigen in gleichem Ausmaß wie früher mit Angehörigen dieses Berufs besetzt werden (Arbeitsplatzbesetzungseffekt), und ob die Entwicklung des Berufes davon beeinflußt wurde, daß die Zahl der Arbeitsplätze in dem beschäftigenden Wirtschaftszweig gleich geblieben ist oder nicht (Wirtschaftszweigeffekt). Ferner sind Angaben enthalten, inwieweit Zugänge aus anderen Ausbildungsfachrichtungen erfolgen,

[32]) Empfehlung des „Gesprächskreises Bildungsplanung" des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft zur Qualitätsverbesserung der beruflichen Bildung vom 10. Februar 1982.

inwieweit die Ausübung eines Berufs auf einen Wirschaftszweig konzentriert ist bzw. ob mehrere Wirtschaftszweige offen stehen, inwieweit Übergänge in andere Berufe möglich sind, wie sich die Beschäftigten altersmäßig zusammensetzen und welcher Ersatzbedarf erwartet werden kann. Mit diesen Handreichung werden gewisse, auch auf die Zukunft bezogene Kriterien in die Beratung eingebracht.

3.6. Nachfrageorientierung und Zukunftssicherheit

Zukunftssicherheit eines Berufs kann nach dem hier Ausgeführten nicht im engen Sinne als Frage nach dem Bedarf ganz bestimmter beruflicher Qualifikationen verstanden werden.

Eine solche Interpretation würde mit dem Grundsatz der Nachfrageorientierung der Berufsbildungspolitik in Konflikt geraten.

Nach Ansicht der Bundesregierung dürfen weder kurzfristige konjunkturelle Schwankungen in der Wirtschaft, noch nicht voraussehbare weltwirtschaftliche, energiepolitische oder technologische Veränderungen allein für die Verwirklichung von Bildungs- und Berufschancen von Jugendlichen ausschlaggebend sein. Eine ausschließlich bedarfsorientierte Angebotspolitik im Bereich der beruflichen Bildung würde auch der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 10. Dezember 1980 zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz nicht gerecht, wonach alle ausbildungswilligen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz erhalten müssen.

Die Bundesregierung sieht deshalb in einer breit angelegten Berufsausbildung auf hohem Niveau, die sich ständig den sich ändernden Anforderungen des Arbeitsmarktes anpaßt, und in der beruflichen Weiterbildung zur Ergänzung und Vertiefung der Qualifikation nach der Erstausbildung den richtigen Weg zur besseren Sicherung der Zukunftschancen im Beruf.

4. Zur Frage der gleichen Chancen bei der Ausbildung für Mädchen, Ausländer, Sonderschüler und Behinderte

In den vorhergehenden Abschnitten ist bereits dargestellt worden, daß regional, strukturell oder konjunkturell bedingte Engpässe im Ausbildungsplatzangebot die Ausbildungschancen von „Problemgruppen" oft besonders stark beeinträchtigen [33]).

Jugendliche der „Problemgruppen" haben keinen oder einen schlechten schulischen Abschluß, sind behindert oder haben als Ausländer Sprachschwierigkeiten [34]). Die ungünstigeren Ausbildungschancen junger Frauen sind dagegen überwiegend auf traditionelle Verhaltensmuster zurückzuführen.

[33]) Vgl. z. B. Abschnitt 2.3.

[34]) Vgl. hierzu jeweils die Kapitel 5 und 6 der Berufsbildungsberichte.

Eine Politik für gleiche Ausbildungschancen aller Jugendlichen muß an den unterschiedlichen Ausbildungsschwierigkeiten ansetzen. Es handelt sich dabei nicht nur um ein Problem der geburtenstarken Jahrgänge. Auch bei einem im Verhältnis zur Nachfrage ausreichenden Angebot an Ausbildungsplätzen haben Behinderte, Sonderschüler, Hauptschulabgänger ohne Abschluß, Ausländer und auch junge Frauen nicht von vornherein gleiche Chancen bei der Ausbildung. Bei steigendem Ausbildungsplatzangebot verschieben sich nur die Grenzen des Problems, die Schwierigkeiten selbst werden dadurch jedoch nicht gänzlich behoben.

4.1. Berufsausbildung für alle Jugendlichen

Eine entscheidende Verbesserung auf dem Wege zu gleichen Chancen ist durch die Politik der Berufsausbildung für alle eingeleitet worden. Diese Politik der Berufsausbildung für alle beschränkt sich nicht auf das formale Angebot von Ausbildungsplätzen „für alle, die wollen" oder gar „für alle, die geeignet sind". Sie bedeutet gerade auch motivieren und fördern, statt auslesen. Sie wendet sich daher aktiv und gezielt an diejenigen, die heute noch keine Ausbildung erhalten, und versucht, die Grundlagen für die Verbesserung ihrer Ausbildungschancen zu schaffen.

Gleiche Chancen bei der Ausbildung sind daher nur zu erreichen, wenn sich die Bemühungen der Berufsbildungspolitik — je nach der individuellen Situation in unterschiedlicher Gewichtung — auf die drei Hauptbereiche Motivation, Ausbildungsplatzangebot und Unterstützung bei der Überwindung von noch bestehenden Schwierigkeiten konzentrieren:

Aus einer Reihe von Untersuchungen ist bekannt, daß der weitaus überwiegende Teil der Jugendlichen, die keine Ausbildung erhalten, ursprünglich eine Berufsausbildung machen wollte. Nur wenige junge Frauen, Ausländer, Lernbeeinträchtigte und Behinderte verzichten von vornherein auf eine Ausbildung.

Andererseits geben viele der Jugendlichen, die ohne berufliche Qualifizierung bleiben, angesichts der Schwierigkeiten, auf die sie bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz treffen, ihren Ausbildungswunsch wieder auf. Hier müssen Beratung und Motivationsmaßnahmen einsetzen, um den ursprünglich vorhandenen Wunsch nach einer Ausbildung zu verstärken und diesen Jugendlichen Mut und Durchhaltevermögen für die Suche nach einem geeigneten Ausbildungsplatz zu geben. Motivationsmaßnahmen haben allerdings nur dann einen Sinn, wenn auch für Frauen, Ausländer, Hauptschulabgänger ohne Abschluß, Sonderschüler und Behinderte ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot zur Verfügung steht. Im dualen Berufsausbildungssystem gibt es keine formalen Eingangsvoraussetzungen. Die 446 Ausbildungsberufe stellen ein breit differenziertes Ausbildungsangebot mit unterschiedlichen Anforderungsprofilen zur Verfügung. Diese bewußte Öffnung darf nicht durch faktische,

sachlich nicht begründete Eingangsvoraussetzungen wieder aufgeweicht werden.

Als weitere Voraussetzung für gleiche Chancen müssen für die Jugendlichen, bei denen insbesondere Behinderungen, schlechte schulische Voraussetzungen, soziale Benachteiligungen oder Sprachschwierigkeiten den Erfolg einer Ausbildung in Frage stellen, die Fördermaßnahmen zur Verfügung gestellt werden, die es auch ihnen ermöglichen, ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot mit Erfolg wahrzunehmen. Je nach dem Grad der Schwierigkeiten, die nach Verlassen des allgemeinen Schulsystems noch gegeben sind, sind Fördermaßnahmen vor und während der Ausbildung erforderlich.

Das erforderliche Zusammenspiel von Maßnahmen aus diesen drei Bereichen hängt jeweils von der individuellen Situation des einzelnen Jugendlichen ab. Bei Behinderten, Sonderschülern, Hauptschulabgängern ohne Abschluß und bei einer Reihe von jungen Ausländern sind zur Verbesserung der Ausbildungschancen häufiger Maßnahmen in allen drei Bereichen erforderlich. Demgegenüber können die Ausbildungschancen von jungen Frauen — die auch mit guten schulischen Voraussetzungen erhebliche Schwierigkeiten bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz haben — allein schon durch die Ausweitung des Ausbildungsplatzangebots wesentlich verbessert werden.

Im Jahresdurchschnitt 1981 wurden der Bundesanstalt für Arbeit von den Betrieben 51% der Ausbildungsplätze nur für Männer angeboten, 24% nur für Frauen und 25% beiden Gruppen. Die Betriebe sollten ihre Angebote zu Gunsten der jungen Frauen ändern.

4.2. Bisherige Entwicklung

Die Zahl der Jugendlichen ohne Ausbildung konnte in den vergangenen Jahren trotz der steigenden Nachfrage nach Ausbildungsplätzen infolge der geburtenstarken Jahrgänge und trotz des steigenden Anteils ausländischer Jugendlicher erheblich gesenkt werden. Ihr Anteil an den Jugendlichen im berufsschulpflichtigen Alter hat sich seit den 60er Jahren etwa halbiert[35]).

Zu dieser insgesamt positiven Entwicklung haben in erheblichem Ausmaß auch die Fördermaßnahmen beigetragen, die Bund und Länder mit großem Mittelaufwand geschaffen haben.

Jahr für Jahr bleiben damit allerdings auch gegenwärtig noch über 100 000 Jugendliche ohne Ausbildung. Die genaue Zahl der nicht qualifizierten Jugendlichen eines Altersjahrganges ist nur dann zu erhalten, wenn dieses Merkmal individuell abgefragt wird. Verläufe von Bildungsgängen der Jugendlichen werden jedoch statistisch nicht regelmäßig erfaßt. Es gibt allerdings empirische Erhebungen, mit denen dieser Frage nachgegangen wurde, insbesondere vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und vom Bundesinstitut für Berufsbildung.

[35]) Vgl. Berufsbildungsbericht 1981, S. 19f.

Im Berufsbildungsbericht 1981 wurde mit Hilfe einer Modellrechnung versucht, die Anzahl der Jugendlichen zu bestimmen, die bisher nicht oder nur unzureichend ausgebildet wurde. Aus den vorhandenen Statistiken, die z. B. die Zahl der Schüler in den verschiedenen Schularten oder die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge ausweisen, lassen sich näherungsweise Angaben darüber gewinnen, auf welchen Wegen die Jugendlichen eine berufliche Qualifikation erwerben und wieviele Jugendliche aus einem Altersjahrgang ohne berufliche Ausbildung in Arbeit gehen. Nach dieser Modellrechnung blieben jährlich rd. 115 000 Jugendliche oder 11% eines Jahrganges ohne volle berufliche Qualifizierung; hierin sind die Jugendlichen enthalten, die ihre Ausbildung abgebrochen oder nicht zu Ende geführt haben. Im Berufsbildungsbericht 1981 wurde ferner darauf verwiesen, daß in der Altersgruppe zwischen 15 und 18 Jahren mit einer Gesamtzahl von mehr als 200 000 Jugendlichen ohne volle berufliche Qualifizierung zu rechnen sei.

Andere Berechnungen führen zu einer höheren Zahl von Jugendlichen, die jährlich ohne volle berufliche Qualifikation bleiben. So hat der Deutsche Gewerkschaftsbund in seiner Stellungnahme zum Berufsbildungsbericht 1982 von 332 000 Jugendlichen ohne volle berufliche Qualifikation für 1982 gesprochen. Bei dieser Berechnung wurden aber Jugendliche aus mehreren Schuljahrgängen zusammengefaßt, die 1982 noch keine vollqualifizierende Ausbildung erhalten haben werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein Teil dieser Jugendlichen noch eine Berufsausbildung absolvieren wird.

Es ist das Ziel der Bildungspolitik, die Zahl dieser Jugendlichen zu verringern. Dies kann jedoch vermutlich nicht allein durch mehr Ausbildungsangebote erreicht werden; dazu sind zusätzliche motivierende Maßnahmen erforderlich.

Diese Politik hat auch zur Verbesserung der Ausbildungschancen von jungen Frauen, Ausländern, Hauptschulabgängern ohne Abschluß, Sonderschülern und Behinderten geführt. Mit zurückgehendem Anteil ist das Problem der Jugendlichen ohne Ausbildung in der Vergangenheit jedoch tendenziell immer mehr ein Problem der Sonderschüler, der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluß, der jungen Ausländer, aber auch der jungen Frauen geworden. Während insgesamt nur rd. 8% der deutschen Jugendlichen im berufsschulpflichtigen Alter keine Berufsausbildung oder weiterführende Schulbildung erhalten, sind es — von den nur unvollständig vorliegenden Daten sehr grob hoch gerechnet — bei den Hauptschulabgängern ohne Abschluß 40%, bei den Sonderschulabsolventen 60% und bei den jungen Ausländern 75%. Junge Frauen, die im Durchschnitt bessere Schulabschlüsse haben, sind unter den Auszubildenden im dualen System trotz eines leicht steigenden Anteils mit 38,1% (1980) immer noch unterrepräsentiert. Bei den unversorgten Bewerbern sind sie mit rd. 60% (1981) vertreten. Die Berufsbildungssituation der Behinderten konnte seit dem ersten Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Förderung der Rehabilitation der Behinderten im Jahre 1970 durch fortschrittliche Rehabilitations-

gesetze und durch den Ausbau eines differenzierten Systems von Einrichtungen deutlich verbessert werden. Allerdings reicht das vorhandene Ausbildungsplatzangebot noch nicht aus. Die Bundesregierung hat deshalb in ihrem Aktionsprogramm „Rehabilitation in den 80er Jahren" Vorschläge unterbreitet, wie die berufliche Eingliederung behinderter Jugendlicher weiter verbessert werden kann.

4.3. Zusammenarbeit und abgestimmtes Vorgehen

Für eine weitere Verbesserung der Ausbildungschancen von jungen Frauen, Ausländern, Lernbeeinträchtigten und Behinderten müssen die bereits bestehenden Fördermöglichkeiten weiter verbessert und ergänzt werden. Dabei sind die Möglichkeiten des Bundes allein beschränkt. Die Wirkung der einzelnen Bemühungen hängt weitgehend von der Zusammenarbeit aller Beteiligten der beruflichen Bildung ab. Eine deutliche Verbesserung kann nur durch ein koordiniertes Vorgehen von Bund, Ländern und Wirtschaft erreicht werden. Wichtig sind insbesondere Maßnahmen in folgenden Handlungsfeldern:

Verbesserung der schulischen Vorbildung

Die allgemeinbildenden Schulen müssen verstärkt dazu beitragen, daß auch die Jugendlichen, die bisher auf eine Förderung in berufsvorbereitenden Maßnahmen angewiesen sind, unmittelbar im Anschluß an die allgemeine Schulpflichtzeit eine Berufsausbildung beginnen können. Die Arbeitslehre muß in allen Schulformen ausgeweitet werden. Dabei ist sicherzustellen, daß auch Mädchen eine Grundbildung in technischen Fächern erhalten. Alle Schüler müssen eine gründliche und umfassende Berufswahlvorbereitung einschließlich Betriebspraktika erhalten. Das praktische Lernen muß in allen Schulen verstärkt werden.

Verstärkung des Ausbildungswunsches

Viele der Jugendlichen, die ohne berufliche Qualifizierung bleiben, haben angesichts ihrer Schwierigkeiten bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz ihren ursprünglichen Ausbildungswunsch aufgegeben. Um ihnen trotz ihrer Schwierigkeiten wieder Mut und Durchhaltevermögen für die Suche nach einem geeigneten Ausbildungsplatz zu geben, müssen sie im Vorfeld der Berufsberatung in ihren Lebensbereichen — z. B. in der Schule, in ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen, in Jugendzentren etc. — über einen längeren Zeitraum systematisch angesprochen und zur Berufsberatung hingeführt werden. Eine solche intensive Motivationsarbeit erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen den Schulen, Eltern, freien Trägern, Kammern, Betrieben, Trägern der Bildungsberatung und der Berufsberatung des Arbeitsamtes auf örtlicher Ebene. Im Rahmen der Modellversuche der Bundesregierung zur Ausbildung von benachteiligten Jugendlichen in anerkannten Ausbildungsberufen sowie zur Heranführung an Ausbildung und Beruf durch sozialpädagogisch orientierte Jugendarbeit kommt dieser Motivation besondere Bedeutung zu.

Je größer die Schwierigkeiten eines Jugendlichen bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz sind, desto wichtiger ist die Rolle der Berufsberatung. Die Berufsberatung ist in der Vergangenheit erheblich ausgebaut worden. Darüber hinaus muß sie noch besser in die Lage versetzt werden, die besonderen Schwierigkeiten benachteiligter Jugendlicher zu berücksichtigen.

Gezieltere Ausbildungsvorbereitung

In den vergangenen Jahren wurde ein breites Angebot von Maßnahmen zur Berufsvorbereitung im schulischen (Berufsvorbereitungsjahr) und außerschulischen Bereich (Förderungs- und Eingliederungslehrgänge der Bundesanstalt für Arbeit, Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und sozialen Eingliederung junger Ausländer, Angebote der Jugendsozialarbeit in Verbindung mit dem Nachholen des Hauptschulabschlusses und Werkstattunterweisungen u. a.) geschaffen. Diese sollten noch stärker auf Ausbildungsvorbereitung hin orientiert werden. Sie dürfen kein Ersatz für Berufsausbildung sein, sondern sollen einer Berufsausbildung vorgeschaltet werden, wenn Schwierigkeiten insbesondere infolge von schulischen Defiziten vorliegen, die eine erfolgreiche Berufsausbildung in Frage stellen und vor Beginn einer Ausbildung aufgearbeitet werden müssen.

Für jeden Jugendlichen, der gegenwärtig eine berufsvorbereitende Maßnahme besucht, muß der Übergang in eine anschließende Berufsausbildung angestrebt werden.

Die Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Maßnahme darf nicht zum Grund genommen werden, auf die Berufsschulpflicht zu verzichten, weil damit Bildungs- und Berufschancen vorzeitig aufgegeben würden.

Sicherstellung eines ausreichenden qualifizierten Ausbildungsplatzangebots

Bund und Länder unternehmen erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung des Ausbildungsplatzangebots für benachteiligte Jugendliche:

— Die meisten Länder fördern Ausbildungsbetriebe, die zusätzliche Ausbildungsplätze für junge Frauen, Hauptschulabgänger ohne Abschluß oder Sonderschüler zur Verfügung stellen;

— aufgrund der Sonderprogramme des Bundes und der Länder zum Abbau der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter und zur Förderung des Ausbildungsplatzangebots für Schwerbehinderte erhalten Arbeitgeber erhebliche finanzielle Zuschüsse;

— durch den Ausbau der Berufsbildungswerke für die Ausbildung von behinderten Jugendlichen und der Berufsförderungswerke für die berufliche Qualifizierung von behinderten Erwachsenen wurden intensive Fördermöglichkeiten für

eine Berufsausbildung von Behinderten geschaffen;

— das Modellversuchsprogramm des Bundes zur Ausbildung von jungen Frauen in gewerblich-technischen Berufen hat erheblich zur Erweiterung des Berufsspektrums für Frauen beigetragen.

Die Ausbildungschancen junger Frauen können weiter verbessert werden, wenn alle Ausbildungsplätze, soweit gesetzlich möglich, gleichermaßen jungen Männern und jungen Frauen angeboten werden.

Die Schaffung von Ausbildungsmöglichkeiten in vollqualifizierenden beruflichen Vollzeitschulen und in überbetrieblichen Ausbildungsstätten dort, wo eine Berufsausbildung anders nicht sicherzustellen ist, hat besondere Bedeutung für die Verbesserung der Ausbildungschancen von jungen Frauen, Ausländern, Lernbeeinträchtigten und Behinderten (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.3.).

Durch das Programm des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft für die Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen [36]) erhalten z. Z. rd. 2 000 Sonderschüler, Hauptschulabgänger ohne Abschluß und junge Ausländer, die auch nach dem Besuch von berufsvorbereitenden Maßnahmen keinen Ausbildungsplatz gefunden haben, eine Berufsausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen. Durch intensive Fördermaßnahmen — etwa durch Sprachunterricht, Nachholen von fehlender Allgemeinbildung und Unterstützung beim Erlernen der Fachpraxis und Fachtheorie — sollen die Schwierigkeiten dieser Jugendlichen soweit behoben werden, daß sie ihre Ausbildung nach dem ersten überbetrieblichen Ausbildungsjahr in einem Ausbildungsbetrieb fortsetzen können. Durch die Beschlüsse der Bundesregierung zum Nachtragshaushalt 1982 und zum Haushalt 1983 kann dieses erfolgreich angelaufene Programm weiter ausgebaut werden (s. Abschnitt 5.6.1.).

Ausbildungsbegleitende Hilfen

Für Jugendliche, bei denen insbesondere infolge schlechter schulischer Voraussetzungen oder wegen sozialer Benachteiligungen der Erfolg einer Berufsausbildung in Frage gestellt ist, müssen ausbildungsbegleitende Fördermaßnahmen in Betrieb und Berufsschule zur Verfügung gestellt werden.

Die Aufnahme und der Erfolg einer betrieblichen Berufsausbildung kann für diese Jugendlichen erheblich erleichtert werden durch Stützunterricht zum Abbau von Bildungsdefiziten und zur Unterstützung des Erlernens von Fachpraxis und Fachtheorie, durch Sprachunterricht, sowie durch sozialpädagogische Unterstützung, beispielsweise durch Einzelfallhilfe, Betreuung am Ausbildungsplatz, Kooperation mit der Berufsschule und Elternarbeit.

Auf der Grundlage der positiven Erfahrungen aus Modellvorhaben wird die Bundesregierung ab dem Ausbildungsjahr 1982/83 im Rahmen des Programms für die Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen ausbildungsbegleitende Hilfen fördern. Dadurch soll einer größeren Zahl von jungen Ausländern mit Sprachschwierigkeiten und von deutschen Jugendlichen mit schulischen Defiziten eine erfolgreiche betriebliche Ausbildung ermöglicht werden (s. Abschnitt 5.6.1.). Der Erfolg dieser Fördermaßnahmen kann noch verbessert werden, wenn es gelingt, im Zuständigkeitsbereich der Länder entsprechende Fördermaßnahmen in der Berufsschule zu ermöglichen.

Die Bundesregierung wird Modellmaßnahmen der Jugendarbeit fortführen, die sozialpädagogisch qualifizierte, fortlaufende und jeweils nach neuen Erkenntnissen geschulte Ausbildungsbegleitungen ermöglichen.

Die Bundesregierung wird das erfolgreich angelaufene Modellprogramm zur Ausbildung von jungen Ausländern in anerkannten Ausbildungsberufen [37]) gezielt weiterführen. Die im Rahmen dieses Programms zusammen mit Betrieben entwickelten Hilfen werden durch das Bundesinstitut für Berufsbildung laufend ausgewertet. Die Bundesregierung wird daher schon bald allen interessierten Betrieben in der Praxis erprobte Beispiele für die erfolgreiche Ausbildung von jungen Ausländern mit Sprachschwierigkeiten zur Verfügung stellen.

Dabei geht es auch darum, die Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes stärker dafür einzusetzen, Frauen im Wege der Beratung dafür zu gewinnen, sich in Berufen des gewerblich-technischen Bereiches aus- oder fortbilden zu lassen.

Nachträgliche Qualifizierungsmöglichkeiten für Erwachsene ohne Erstausbildung

Insbesondere Frauen, Ausländer, Personen ohne Schulabschluß und Behinderte, die im Alter der Erstausbildung keine volle berufliche Qualifizierung erreicht haben, sind bei Regelmaßnahmen der Umschulung und der beruflichen Fortbildung ebenfalls erheblich unterrepräsentiert. Für diese Personen, die ein großes Arbeitsmarktrisiko tragen, müssen Fördermaßnahmen zur Ergänzung außerhalb des Regelangebots nach dem Arbeitsförderungsgesetz erarbeitet werden, die sich ebenfalls auf die Bereiche Motivation, Angebot und begleitende Unterstützung konzentrieren müssen.

Die Bundesregierung entwickelt daher z. Z. im Modellvorhaben Beispiele dafür, wie für diese Personen in Zukunft die Regelangebote des Arbeitsförderungsgesetzes stärker genutzt werden können.

5. Zur Frage der Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen

Die vom Deutschen Bundestag aufgeworfenen Fragen zielen auf den Zusammenhang zwischen Ausbildungskosten und möglichen negativen Auswirkun-

[36]) Vgl. Berufsbildungsbericht 1981, S. 71 ff.

[37]) Vgl. Berufsbildungsbericht 1982, S. 89 ff.

gen, die sich aus der Art ihrer Aufbringung ergeben können.

Damit wird ganz allgemein die Frage nach den angemessenen finanziellen Instrumenten aufgeworfen, mit denen die Probleme der Berufsausbildung gelöst werden können. Die Tatsache, daß Finanzierungsmodalitäten ihrer Natur nach stets im Zusammenhang mit den Ausbildungsfragen des Beschäftigungssystems, also vorrangig der Wirtschaft, betrachtet werden, führt dazu, daß die Beiträge schulischer Träger der Berufsausbildung aus dem Blickfeld gerückt werden. Gleichwohl kann im Rahmen der Beantwortung der vom Deutschen Bundestag aufgeworfenen Fragen nur die Wirkungsweise und die mögliche Wirksamkeit von Finanzierungsarten der betrieblichen Berufsausbildung diskutiert werden.

5.1. Ausbildungspflicht

In diesem Zusammenhang wird von Gewerkschaftsseite[38]) vorgeschlagen, die Probleme der Berufsausbildung durch solche gesetzlichen und institutionellen Maßnahmen zu lösen, die für die Änderung der Finanzierungsart nur eine mittelbare Bedeutung hätten.

Die Befürworter der Ausbildungspflicht zielen auf gesetzliche Regelungen ab, durch die die einzelnen Betriebe und sonstigen Arbeitsstätten verpflichtet würden, eine bestimmte Zahl von Ausbildungsplätzen bereitzustellen und die Kosten dafür zu tragen.

Nach Auffassung der Befürworter einer solchen Regelung würde durch eine gesetzlich verankerte Ausbildungspflicht erreicht werden, daß alle Bereiche des Beschäftigungssystems genügend Ausbildungsplätze anbieten.

In der Regel zielen diese Vorschläge auf eine Ausbildungspflicht *und* eine Abgabe für diejenigen Arbeitgeber, die ihrer Ausbildungspflicht nicht nachkommen. Mit dieser Abgabe sollen weitere Ausbildungsmöglichkeiten finanziert werden, um die Lücke zwischen den Angeboten an Ausbildungsplätzen und der Nachfrage der Jugendlichen bzw. dem Gesamtbedarf des Beschäftigungssystems zu schließen.

Dem wird entgegengehalten, daß derartige Ausbildungspflichtregelungen die Entscheidungsstrukturen des Berufsbildungssystems grundlegend verändern würden. Sie sind alleine schon aus ordnungspolitischen Gründen und anderen grundsätzlichen Erwägungen auf Ablehnung gestoßen.

Eine intensive Prüfung und Diskussion dieser Vorschläge müßte darüber hinaus vielfältige Fragen nach der Organisation und Wirkungsweise einer konkreten Ausbildungspflicht einbeziehen. Dazu gehören u. a. die Kriterien, an denen eine Ausbildungspflichtquote zu orientieren wäre (Berufe, Branchen, Betriebsgrößen, Beschäftigte, Facharbeiterstruktur oder nach Lohnsumme und Umsatz), ferner die Eignung der Betriebe, die pädagogische Wirkung einer erzwungenen Ausbildung und die institutionellen Erfordernisse, um ein derartiges System zu organisieren und zu kontrollieren.

Soweit es die mit der Ausbildungspflicht gekoppelten Finanzierungsregelungen betrifft, gelten dafür die in diesem Bericht zu den verschiedenen Finanzierungsregelungen dargestellten Überlegungen entsprechend.

5.2. Erwägungen zu einer umfassenden Umlagefinanzierung

Die grundlegenden Gedanken und Argumente, die den Vorschlägen einer umfassenden überbetrieblichen Finanzierungsregelung der betrieblichen Berufsausbildung zugrunde liegen, werden seit der Vorlage der Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung 1969 immer wieder erörtert. Diese Diskussion ist durch den Abschlußbericht der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (1974), den Entwurf eines neuen Berufsbildungsgesetzes (1975) und die Erörterung der Finanzierungsregelung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes (1976) erneuert und vertieft worden. Die wesentlichen Gesichtspunkte, die für eine allgemeine Umlage der Ausbildungskosten angeführt werden, sind:

— Aus Gerechtigkeitsgründen müßten alle Betriebe — und nicht nur die ausbildenden — einen Teil der Kosten der Berufsausbildung tragen; ein Umlageverfahren, das alle Betriebe zur Mitfinanzierung der Ausbildungskosten heranziehe, würde so für eine gleichmäßigere Verteilung der Ausbildungslasten sorgen.

— Die in Teilbereichen der betrieblichen Berufsausbildung bestehenden Qualitätsmängel könnten abgebaut werden; dabei wird davon ausgegangen, daß Qualitätsverbesserungen zusätzliche Nettokosten verursachen, die von den Betrieben überwiegend nur getragen würden, wenn hierfür finanzielle Hilfen angeboten werden.

— Die unterschiedliche Beteiligung der Betriebe an der Berufsausbildung führte wegen der damit verbundenen unterschiedlichen Kostenbelastungen zu Wettbewerbsverzerrungen, die durch ein Umlagesystem der Berufsausbildungskosten ausgeglichen werden könnten.

— In Bereichen mit sehr hohen Nettokosten der Berufsausbildung würden zu wenige, in Bereichen mit sehr niedrigen Kosten oder einem Überwiegen der Nettoerträge der Berufsausbildung würden zu viele Jugendliche ausgebildet; diese Strukturverzerrungen könnten durch Kostenerstattungen überwunden werden.

— Die allgemeine Abhängigkeit der betrieblichen Ausbildungsleistungen von den Kosten- und Ertragsverhältnissen der Betriebe führe bei Konjunktureinbrüchen zur Verringerung der Ausbildungsplatzangebote; diese Konjunkturanfälligkeit könne durch Kostenerstattungen vermieden werden.

---

[38]) Beschluß des DGB-Bundeskongresses vom 16. bis 22. Mai 1982.

— Eine kurzfristige Erhöhung des Angebots an Ausbildungsplätzen wegen gestiegener Nachfrage sei bei einzelbetrieblicher Finanzierungsart nicht möglich, weil die unternehmerischen Entscheidungen über Ausbildungsangebote von Kostenüberlegungen, nicht aber von den Erfordernissen der Nachfrage bestimmt würden.

— Zwischen den einzelnen Ausbildungsbereichen bestünden erhebliche Unterschiede im Angebotsverhalten, die vorrangig auf wirtschaftliche Überlegungen zurückgeführt werden könnten; ein Ausgleich dieser Unterschiede sei über finanzielle Hilfen erreichbar.

— Überregionale, überbetriebliche Finanzierungsumlagen könnten dazu beitragen, die regionalen Unausgewogenheiten des Angebots an Ausbildungsplätzen zu mildern.

— Mit Hilfe differenzierter Zuschüsse könnte steuernd auf das Angebot an Ausbildungsplätzen eingewirkt werden; z. B. könnten vorher definierte „zukunftssichere" Berufe besonders gefördert werden.

Die wesentlichen Ansatzpunkte der Kritik gegen eine umfassende Fondsfinanzierung lauten:

— Das Fondsvolumen für die Umlage der gesamten Nettokosten der Berufsausbildung müßte — ohne eine Änderung in der Aufteilung auf die Ausbildungsberufe und des betrieblichen Ablaufs — nach aktuellen Daten rd. 20 Mrd. DM betragen, das wären rd. 3 % der Lohn- und Gehaltssumme ohne Berücksichtigung eines Freibetrages und ohne Berücksichtigung der nicht zu einer Umlage heranziehbaren Einkommensbestandteile.

— Sollte eine Qualitätssteigerung vorrangig über die Ausdehnung von produktionsunabhängigen Ausbildungsphasen erreicht werden, also eine Entwicklung hin zu den „teuren Berufen", müßte ein erheblich über dem gegenwärtigen Volumen der Nettokosten liegender Fonds geschaffen werden.

— Die zur Stärkung des Finanzierungsarguments aufgestellte These, das Angebot an Ausbildungsplätzen würde sich ohne Finanzierungshilfen nicht nennenswert steigern lassen, vermutlich sogar zurückgehen, hat sich, zumindest bis 1980, nicht bestätigt.

— Bei der Erstattung der Nettokosten wäre ein großes Fondsvolumen umzuwälzen, wobei in hohem Grade unsicher bliebe, ob die durch das Finanzierungssystem ausgelösten Änderungen im Angebot an Ausbildungsplätzen die gewünschte Tendenz zu mehr Qualität und auch zu mehr Zukunftsträchtigkeit der angebotenen Ausbildungsplätze haben würden.

— Bei den erörterten Finanzierungsregelungen hätten die großen Unternehmen mit einer qualitativ überdurchschnittlichen Ausbildung den Hauptteil der Berufsausbildungsabgabe aufzubringen; ein überproportionaler Teil der aufgebrachten Finanzmittel würde den elastisch reagierenden Klein- und Mittelbetrieben zufließen und so ein Struktureffekt auslösen, den die meisten Befürworter der Finanzierungsregelung vermeiden wollen.

— Die Abgabeerhebung könnte wegen der begrenzten Verfügbarkeit der betrieblichen Finanzmittel bereits Rückwirkungen auf das Ausbildungsverhalten der Betriebe auslösen.

— Eine auf Dauer angelegte Umlagefinanzierung eines großen Fonds würde nicht ohne den Aufbau einer neuen Verwaltung ermöglicht werden können.

— Der Ausgleich konjunkturbedingter Schwankungen im Angebot an Ausbildungsplätzen würde im Konjunkturabschwung die Erhöhung des Abgabesatzes erforderlich machen, so daß eine umfangreiche Finanzierungsregelung gesamtwirtschaftlich zu einer Verstärkung negativer Konjunkturauswirkungen beitragen könnte.

— Ein Ausgleich regionaler Unterschiede im betrieblichen Angebot durch finanzielle Fördermaßnahmen zugunsten zusätzlicher Ausbildungsplätze sei schon deshalb nur bedingt möglich, weil die Betriebe gerade in diesen Regionen wegen bereits höherer Ausbildungsquoten und auch einer höheren Beteiligung der Betriebe an der Ausbildung über weniger Angebotsspielraum verfügten als Betriebe in Ballungsräumen.

— Die Orientierung eines Vergabesystems an Qualitätsstandards würde große Schwierigkeiten bereiten und zusätzlichen hohen Verwaltungsaufwand bei verschiedenen Stellen erforderlich machen.

Ein nicht immer in die Betrachtung einbezogener Gedanke ergibt sich aus dem Vergleich der Wirkungsweise finanzieller Hilfen zwischen verschiedenen Ländern: Für Staaten ohne betriebliche Berufsausbildung oder mit nur geringem Anteil betrieblicher Berufsausbildung an der gesamten Berufsausbildung gibt es u. U. keinen anderen Weg, als eine nennenswerte Beteiligung von Betrieben an der Berufsausbildung durch hohe finanzielle Anreize zu erkaufen. Für ein Land mit einem umfangreichen, alle Beschäftigungsbereiche durchdringenden Ausbildungssystem, in dem die Masse der Ausbildungsplätze ohne finanzielle Anreize aufgrund eines weitgehend traditionell bestimmten Verhaltens angeboten wird, stellen sich jedoch in bezug auf die Anwendung einer umfassenden Finanzierungsregelung ganz andere Fragen. Die finanziellen Hilfen eines Umlagesystems müßten hier weitgehend für Leistungen eingesetzt werden, die auch ohne solche Hilfen erbracht würden.

5.3. Erwägungen zu Sonderformen der Umlagefinanzierung

Neben den Wirkungen einer umfassenden Fondsfinanzierung sind stets auch besondere Formen erörtert worden. Eine dieser Formen wären *Branchenfonds,* deren Vorteile vorrangig in der größeren Nähe der in der Branche zusammengefaßten Unternehmen zum Finanzierungszweck gesehen werden; dabei spielt die größere Einfluß- und Gestaltungs-

möglichkeit der einzelnen Betriebe auf die in Selbstverwaltung organisierte Fondsverwaltung eine wichtige Rolle. Hierin ist einer der wesentlichen Gründe zu sehen, weshalb Umlagefinanzierungen auf freiwilliger Basis von den beteiligten Betrieben grundsätzlich anders beurteilt werden als Zwangsumlagen, auch wenn gleiche Aufbringungs- und Vergabemodalitäten zugrunde gelegt würden; bei dieser Beurteilung spielen Brancheninteressen stets eine Rolle. Die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Branchen für die finanzielle Förderung der betrieblichen Berufsausbildung wäre allerdings sehr unterschiedlich. Es ist unwahrscheinlich, daß die ohnehin bestehenden Unterschiede zwischen Sektoren und Branchen durch die Wirkung unterschiedlich ausgestatteter Fonds abgebaut werden können.

Die Veränderung der Ausbildungsbedingungen durch unterschiedliche finanzielle Anreize könnte insbesondere für solche Berufe, für die in einer Vielzahl von Branchen ausgebildet wird (Querschnittberufe), negative Folgen haben. Auch könnte eine stärkere Branchentypisierung von Ausbildungsberufen durch die verschiedenen Fondsverwaltungen angestrebt werden, um auf diese Weise eine engere Bindung der mit brancheneigenen Aufwendungen finanzierten Ausgebildeten an die jeweiligen Branchen zu erreichen.

Eine andere Sonderform wären *Regionalfonds*. Dem Gedanken des Regionalfonds liegen ähnliche Überlegungen zugrunde wie dem Branchenfonds; hier soll den regionalspezifischen Erfordernissen der betrieblichen Berufsausbildung durch finanzielle Fördermaßnahmen Rechnung getragen werden, deren Mittel aus der jeweiligen Region aufzubringen wären. Stärker noch als bei sektoraler Gliederung von Abgabe- und Vergabesystem für die Förderung der betrieblichen Berufsausbildung müßte bei regional gegliederten Fonds mit der Wirkung gerechnet werden, die aus der unterschiedlichen Förderpotenz der einzelnen Regionen entspringt; schwach strukturierte Gebiete, in denen die Möglichkeiten zur Schaffung hochwertiger Ausbildungsplätze gering zu veranschlagen sind, könnten aufgrund einer Umlage kaum Fondsvolumina erheben, die für die Überwindung ihrer Schwächen ausreichend wären; es sei denn, es würden gerade in strukturschwachen Gebieten extrem hohe Abgabesätze zur Lösung der regionalspezifischen Aufgaben erhoben.

Strukturschwache Gebiete sind durch einen relativ geringen, häufig einseitigen Betriebsbesatz gekennzeichnet; von daher wäre eine Problemlösung mit den Mitteln eines Regionalfonds kaum erreichbar. Für Zuschüsse, die einer Region „von außen" zufließen, gilt diese Aussage nicht; hiermit können regionale Verbesserungen des Angebots an Ausbildungsplätzen durchaus begrenzt erreicht werden.

Als dritte Sonderform gibt es *Kammerumlagen;* diese, derzeit von einigen Kammern praktizierten Umlageverfahren stellen keine eigentlichen Regionalfonds dar. Es handelt sich hierbei nicht um Regelungen zur allgemeinen Förderung der betrieblichen Berufsausbildung, denn diese Umlageverfahren dienen in der Regel der speziellen Finanzierung einer Kammeraufgabe, nämlich der Unterhaltung überbetrieblicher Ausbildungsstätten; sie stellen deshalb eine Sonderform der sonst üblichen Form der Kammerfinanzierung dar (siehe auch Abschnitt 5.4.4.3.). Auf diese Regelungen treffen deshalb die kritischen Anmerkungen nicht zu, die für allgemeine Regionalfonds gelten.

Als vierte Sonderform kann die *tarifvertragliche Finanzierungsregelung u. a. des Baugewerbes* angesehen werden; hier handelt es sich um einen Branchenfonds, der vorrangig auf die Unterstützung überbetrieblicher Maßnahmen abzielt. Ohne die aus der Umlage finanzierten Zuschüsse an die ausbildenden Betriebe wäre es diesen kaum möglich, die während der überdurchschnittlich langen Ausbildungszeiten in überbetrieblichen Ausbildungsstätten (37 Wochen) aufzubringenden Kosten — Ausbildungsvergütung zuzüglich Sozialabgaben — zu tragen. Und durch die weitgehend monosektorale Ausbildungsstruktur des Baugewerbes — die überwiegende Zahl der Auszubildenden wird für Bauberufe und nur ein geringer Teil für kaufmännische Berufe ausgebildet — wirken sich die spezifischen Ausbildungsbedingungen, die durch die Finanzierungsregelungen mitgeprägt werden, auch nicht notwendig auf andere Wirtschaftszweige aus. Ähnliches gilt für die tarifvertraglichen Regelungen im Dachdeckerhandwerk, im Bereich des Garten- und Landschaftsbaus sowie im Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk.

5.4. Zur Entwicklung seit 1970

Die Erfahrung zeigt, daß erfolgreiche Berufsausbildung durchaus aufgrund unterschiedlicher Arten der Finanzierung ihrer Kosten möglich ist. Diese Aussage gilt nicht nur für den internationalen Vergleich und für die oben skizzierten, auf einzelne Kammerbezirke und Tarifvertragsbereiche beschränkten Regelungen. Sie hat auch Gültigkeit in bezug auf die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Kostenfaktoren der betrieblichen Berufsausbildung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Hier variieren die Formen der betrieblichen Berufsausbildung von fast völliger Produktionsunabhängigkeit in Großbetrieben bis hin zur eng in die betriebliche Leistungserstellung eingegliederten Ausbildung in Kleinstbetrieben. Auch der wesentliche Kostenfaktor, die Ausbildungsvergütung, aber auch alle anderen Kostenarten differieren stark. Die Flexibilität und Funktionsfähigkeit dieses Ausbildungssystems zeigt, daß es kaum möglich, aber für die Ziele der Berufsausbildung auch nicht erforderlich ist, diese wesentlichen Faktoren der Berufsausbildung zu vereinheitlichen; entscheidend für die Beurteilung eines Ausbildungssystems kann letztlich nur der meßbare Erfolg der Qualifizierung der größtmöglichen Zahl der Jugendlichen sein.

In der Vergangenheit konnte eine weitgehende Anpassung des Angebots an die steigende Nachfrage beobachtet werden, auch wenn dabei nicht alle Probleme gelöst und alle berufsbildungspolitisch zu stellenden Anforderungen erfüllt werden konnten. Von 1970 bis 1980 ist die Anzahl der Ausbildungsverhältnisse trotz einer zeitweise schwierigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von 1 270 120 auf 1 712 716 angestiegen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Entwicklung der Ausbildungsverhältnisse und der unvermittelten Bewerber

	Anzahl der Ausbildungsverhältnisse	Neu abgeschlossene Ausbildungsverhältnisse	unvermittelte Ausbildungsplatzbewerber	
			absolut	in v. H. der Neuabschlüsse
1970	1 270 120			
1971	1 273 078			
1972	1 302 751			
1973	1 330 801			
1974	1 330 768	450 000 [1])	20 700 [1])	*4,6*
1975	1 328 906	462 000 [1])	23 500 [1])	*5,1*
1976	1 316 562	499 000	27 700	*5,6*
1977	1 397 429	558 000	27 500	*4,8*
1978	1 517 373	599 400	26 400	*4,4*
1979	1 644 619	640 256	20 155	*3,1*
1980	1 712 716	651 800	17 346	*2,7*
1981	1 676 966	605 352	22 140	*3,7*

[1]) Schätzzahlen vor APlFG

In der Anfangsphase der ansteigenden Nachfrage nach Ausbildungsplätzen sind von vielen Sachverständigen Zweifel geäußert worden, ob das duale System in der Lage sein wird, das Angebot an Ausbildungsplätzen dieser Nachfrage entsprechend auszudehnen. Tatsächlich ist der Anteil der Jugendlichen am Altersjahrgang, der eine betriebliche Berufsausbildung aufgenommen hat, von rd. 50 % im Jahre 1976 auf über 60 % im Jahre 1980 angestiegen.

Wenn am Beginn des Jahres 1981 eine Gesamtzahl von über 1,7 Mio. Auszubildenden gezählt werden konnte, ist dies zunächst ein Beweis dafür, daß beachtliche Steigerungen des Angebots an Ausbildungsplätzen erreicht werden können, ohne die Eckpfeiler des Systems, zu denen die einzelbetriebliche Finanzierung der Berufsausbildung gehört, ändern zu müssen. In diesem Erfolg dokumentieren sich die Anstrengungen aller Verantwortlichen in Betrieben, Verwaltungen und Organisationen der Wirtschaft, die von der Berufsbildungspolitik mobilisiert werden konnten. Die Bestimmungen des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes haben hierzu wichtige Grundlagen geliefert.

Die o. g. Zahlen lassen deutlich erkennen, daß in dieser Phase des allgemeinen Anstiegs der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen gleichzeitig auch Strukturverbesserungen zugunsten von mehr Ausbildung stattgefunden haben; die Anzahl der Berufsschüler ohne Ausbildungsvertrag ist von insgesamt 237 400 in 1970 auf 144 100 in 1980 zurückgegangen.

In dieser Phase sind, wie neueste Untersuchungen bestätigen, naturgemäß erhebliche Kostensteigerungen für die betriebliche Berufsausbildung aufgetreten. Für 1980 werden die Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung auf rd. 20 Mrd. DM geschätzt. Die Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung hatte für 1971/72 Nettokosten von insgesamt 5,3 Mrd. DM auf der Grundlage von rd. 1 273 000 Ausbildungsverhältnissen festgestellt; die aktuellen Kostenschätzungen für 1980 gehen von rd. 1 645 000 Auszubildenden aus. Der Anteil der Ausbildungsvergütungen an den Gesamtkosten hat sich in diesem Zeitraum nicht erhöht.

Ein Gesamtbild der Kosten für die duale Berufsausbildung ergibt sich, wenn die öffentlichen Ausgaben der Länder und Gemeinden, die sie aufgrund ihrer Kompetenz für das berufliche Schulwesen leisten, hinzugenommen werden; sie beliefen sich 1979 auf 5,4 Mrd. DM. Darüber hinaus wird die Berufsausbildung durch eine Vielzahl von Fördermaßnahmen unterstützt, die zum überwiegenden Teil aus Bundesmitteln finanziert werden.

5.5. Berufliche Schulen

Bevor über bestehende Fördermaßnahmen berichtet wird, mit denen die Ausbildungschancen der Jugendlichen und die Qualität der Ausbildung verbessert werden sollen, ist erneut darauf hinzuweisen, daß im Zusammenhang mit den Fragestellungen des Deutschen Bundestages auch die beruflichen Schulen eine bedeutende Rolle spielen. In sogenannten Schulberufen erhalten z. B. in den Krankenpflege- und Erziehungsberufen Jugendliche eine volle berufsqualifizierende Ausbildung. So werden rd. 100 000 Jugendliche in Schulen des Gesundheitswesens sowie Sozial-, Pflege- und Erziehungsberufen ausgebildet. Darüber hinaus wird in Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz, z. B. für Maschinenschlosser, Energieanlagenelektroniker, Bürokaufleute, auch vollzeitschulisch beruflich qualifiziert.

Am umfangreichsten ist die vollzeitschulische Kapazität an Berufsfachschulen ohne volle berufliche Qualifikationsvermittlung mit rd. 350 000 Jugendlichen, im schulischen Berufsgrundbildungsjahr mit rd. 60 000 Jugendlichen und im Berufsvorbereitungsjahr mit rd. 45 000 Jugendlichen.

Berufliche Schulen leisten nicht nur im Hinblick auf die Ausbildungskapazität bedeutsame Beiträge zur beruflichen Bildung. Weiterentwicklung der Ausbildungsqualität kann ohne Einbeziehung auch der beruflichen Schulen kaum erreicht werden. Besondere Bedeutung haben die beruflichen Schulen auch bei der Vermittlung solcher Lerninhalte und Qualifikationen, die über den einzelnen Beruf hinaus verwendbar sind. Dazu gehört auch die Fortsetzung des Unterrichts in „allgemeinbildenden" Fächern während der beruflichen Bildung.

Berufliche Schulen sind außerdem vielfach besonders geeignet, Grundlagen für die Bewältigung neuerer technischer Entwicklungen zu vermitteln. Beispiele dafür sind umweltschonende und energiesparende Techniken, aber auch die Daten- und Informationsverarbeitung.

Die Bundesregierung mißt der Abstimmung der Beiträge von Schule und Betrieben zur beruflichen Bildung besondere Bedeutung bei. Über die nach übereinstimmender Auffassung im großen und ganzen zufriedenstellende Zusammenarbeit von Bund und Ländern in diesem Bereich hinaus ist vom Bund u. a. deshalb vorgeschlagen worden, Fragen der beruflichen Bildung zu einem Schwerpunktthema der Beratungen in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung zu machen.

Auch die bundesweite Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen verläuft auf der Grundlage des gemeinsamen Ergebnisprotokolls von 1972 insgesamt zufriedenstellend; sie muß jedoch durch eine intensivere Abstimmung vor Ort zwischen Schulen, Betrieben und — soweit notwendig — überbetrieblichen Ausbildungsstätten ergänzt werden. Diese Abstimmung, deren Notwendigkeit unbestritten ist, verläuft vielfach noch nicht reibungsfrei. Schulen und Betriebe sind zu verstärkter Zusammenarbeit aufgerufen.

5.6. Bestehende Fördermaßnahmen

Ergänzend zur einzelbetrieblichen Finanzierung haben eine Reihe von gezielten Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen geholfen, betriebliche Ausbildungsangebote auch dort zu ermöglichen bzw. zu erhalten, wo die wirtschaftlichen Bedingungen allein hierfür nicht ausreichend waren. Dabei handelt es sich sowohl um zeitlich begrenzte Beiträge zur Lösung von Ausbildungsproblemen als auch um ständige Erfordernisse der Stützung bestimmter Ausbildungsbereiche, wie z. B. die Förderung besonderer Gruppen. Die wichtigsten dieser Maßnahmen werden auch für die Zukunft als ergänzende Hilfen für erforderlich erachtet werden.

Zu ihnen gehören die von Bund, Ländern und der Bundesanstalt für Arbeit in den vergangenen Jahren durchgeführten Förderungsmaßnahmen ebenso wie die in einigen Bereichen bestehenden tarifvertraglichen Finanzierungsregelungen [39]). Die Förderungsmaßnahmen sind personenbezogen oder regional angelegt; sie werden seit 1973 verstärkt durchgeführt und sind entsprechend den erhöhten Anforderungen an die Berufsausbildung in den Jahren der erhöhten Nachfrage nach Ausbildungsplätzen angewachsen.

Beispielsweise sind 1981 vom Bund ca. 1,131 Mrd. DM und von den Ländern ca. 752 Mio. DM im Rahmen ihrer Sonderprogramme und der BAföG-Förderung von Schülern in beruflichen Schulen zur Verfügung gestellt worden.

Die Bundesanstalt hat für die individuelle und institutionelle Förderung der Berufsbildung insgesamt ca. 3,824 Mrd. DM (einschließlich Unterhaltsgeld) ausgegeben. Für die berufliche Rehabilitation stellten die Träger der beruflichen Rehabilitation (Rentenversicherung, Unfallversicherung, Bundesanstalt für Arbeit, Kriegsopferfürsorge) erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung. So sind von der Bundesanstalt für Arbeit weitere 1,954 Mrd. DM [40]) bereitgestellt worden.

5.6.1. Förderung durch den Bund

Die Förderung des Bundes erstreckt sich insbesondere auf folgende Maßnahmen:

Förderung besonderer Gruppen

Besonderer Förderung bedarf die Berufsbildungssituation von jungen Frauen, Ausländern, lernbeeinträchtigten und behinderten Jugendlichen. Ziel ist es, die Zahl der Jugendlichen ohne Ausbildung weiter erheblich zu reduzieren und eine dauernde Integration in das Beschäftigungssystem zu erreichen. Hierzu haben die folgenden Förderungsmöglichkeiten beigetragen, die auch in der absehbaren Zukunft erforderlich bleiben:

a) Für benachteiligte (ausländische sowie lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte deutsche) Jugendliche, die im Anschluß an berufsvorbereitende Maßnahmen keinen betrieblichen Ausbildungsplatz finden, kann nach dem Sonderprogramm des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft seit 1980 die Ausbildung in einer überbetrieblichen Einrichtung gefördert werden. 1981 wurden 29 Mio. DM für die Förderung der Ausbildung von rd. 2 000 Teilnehmern bereitgestellt; 1982 sollen einschließlich der „Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität" 4 300 benachteiligte Jugendliche in überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen sowie bis zu 5 000 mit ausbildungsbegleitenden Hilfen gefördert werden. Für 1983 ist etwa die gleiche Größenordnung vorgesehen (vgl. Abschnitt 4).

[39]) Vgl. die jährlichen Berufsbildungsberichte, Kap. II.9.
[40]) Individuelle und institutionelle Förderung.

b) Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und § 3 in Verbindung mit § 8 Abs. 3 Satz 3 der 2. Verordnung zur Durchführung des Schwerbehindertengesetzes (Ausgleichsabgabenverordnung SchwbG) können die Hauptfürsorgestellen Arbeitgebern u. a. auch Leistungen zur Schaffung und Erhaltung von Ausbildungsplätzen für Schwerbehinderte gewähren. Nach § 24 in Verbindung mit § 3 der Ausgleichsabgabenverordnung kann auch der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung aus Mitteln des Ausgleichsfonds Leistungen an Arbeitgeber für die Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze für Schwerbehinderte gewähren. Bund und Länder haben erneut ein Sonderprogramm zur verstärkten Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Schwerbehinderte mit einem Volumen von 250 Mio. DM für 1982/83 aufgelegt.

c) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, die Länder und die Rehabilitationsträger fördern durch Darlehen und Zuschüsse den Bau und Ausbau von Berufsbildungswerken für die berufliche Erstausbildung behinderter Jugendlicher, von Berufsförderungswerken für die berufliche Umschulung erwachsener Behinderter, von Werkstätten für Behinderte und von Rehabilitationszentren, in denen gleichzeitig mit den medizinischen auch berufliche Rehabilitationsmaßnahmen durchgeführt werden. Allein der Bund hat für solche Einrichtungen, in denen Behinderte in Berufsvorbereitungs-, Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen individuell umfassend gefördert werden (s. Abschnitt 5.6.2.), bisher etwa 650 Mio. DM an Bundesmitteln und 340 Mio. DM aus dem Ausgleichsfonds nach dem Schwerbehindertengesetz zur Verfügung gestellt.

d) Sozialpädagogisch orientierte Modelle der Jugendarbeit bei der Bewältigung von Sozialisationsproblemen für junge Arbeitslose und Jugendliche, deren berufliche Integration erschwert ist. Die Modelle werden vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit gefördert.

Verbesserung der Ausbildungsfähigkeit in Klein- und Mittelbetrieben

Mit der Förderung überbetrieblicher Ausbildung und Kooperationsvorhaben wird insbesondere die Ausbildung kleiner und mittlerer Ausbildungsbetriebe ergänzt und qualitativ verbessert und gleichzeitig ein Beitrag geleistet, das Ausbildungsangebot in strukturschwachen Regionen und im Zonenrandgebiet zu erhalten und zu erweitern:

a) Überbetriebliche Ausbildungsstätten werden durch Zuschüsse aus Mitteln des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft nach den „Richtlinien zur Förderung von überbetrieblichen Ausbildungsstätten" vom 19. September 1973 und den „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zu den laufenden Kosten überbetrieblicher Ausbildungsstätten" vom 31. Januar 1978 gefördert. 1981 wurden vom Bund Zuschüsse aus Mitteln dieser Programme für den Ausbau der überbetrieblichen Ausbildungsstätten und aus Mitteln des Programms für Zukunftsinvestitionen in Höhe von insgesamt 203,45 Mio. DM bewilligt. Im Rahmen der „Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität" sollen von 1982 bis 1985 zusätzlich 180 Mio. DM zur Verfügung gestellt werden.

b) Aus Mitteln des Gewerbeförderungsprogrammes fördert der Bundesminister für Wirtschaft durch Zuschüsse die Lehrgangs- und Internatskosten überbetrieblicher Ausbildungsmaßnahmen im Bereich des Handwerks. Hierfür wurden 1981 Mittel in Höhe von 47,1 Mio. DM bereitgestellt. Darüber hinaus wird aus Gewerbeförderungsmitteln der Bau und die Ausstattung beruflicher Fortbildungsstätten des Handwerks gefördert. Hierfür wurden 1981 3,8 Mio. DM bereitgestellt.

c) Zur Errichtung oder Schaffung betrieblicher Ausbildungsplätze, insbesondere von Lehrwerkstätten, bzw. Förderung richtungweisender Kooperationsvorhaben durch kleine und mittlere Betriebe der gewerblichen Wirtschaft werden aus Mitteln des ERP-Sondervermögens Darlehen gewährt. 1981 wurden 6,2 Mio. DM zugesagt.

Regionale Förderung

a) Im Rahmen des Gesetzes zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur fördert der Bund die Einrichtung und den Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten der gewerblichen Wirtschaft. Hierfür wurden 1981 8,3 Mio. DM bereitgestellt.

b) Daneben werden im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Investitionskostenverbilligung für die Schaffung betrieblicher Ausbildungsplätze in strukturschwachen Gebieten gewährt (vgl. Abschnitt 2.3.)

c) Weiterhin fördert der Bund Errichtung, Erweiterung, Ausbau und Modernisierung von überbetrieblichen Ausbildungsstätten nach § 6 Abs. 2 des Zonenrandförderungsgesetzes. Hierfür wurden 1981 4,8 Mio. DM bereitgestellt.

Individuelle Förderung

Erhebliche individuelle Unterstützung wird Jugendlichen und jungen Erwachsenen gewährt, die eine vollzeitschulische Berufsausbildung durchlaufen (an Berufsfachschulen, Berufsaufbauschulen, Fachoberschulen, Fachschulen) und deren Besuch nach § 2 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes gefördert werden kann. Zur Entlastung der Ausbildungsplatz- und Arbeitsmarktsituation für Jugendliche sind seit 1978 bis zum 31. Juli 1983 befristet auch die Schüler des Berufsgrundbildungsjahres in seinen verschiedenen Formen in den Förderungsbereich aufgenommen worden. Die Förderung der Berufsfachschüler setzt in diesem Zeitraum bereits ab

der 10. Klasse ein. 1981 haben Bund und Länder rd. 330 000 Personen in den genannten Einrichtungen auf der Grundlage des BAföG unterstützt. Der Bund hat hierfür rd. 700 Mio. DM zur Verfügung gestellt.

Weitere finanzielle Hilfen

a) Auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen nach Artikel 104a des Grundgesetzes hat sich der Bund mit Finanzhilfen von 650 Mio. DM an den Investitionskosten der Länder zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze beteiligt. Davon wurden 1981 10 Mio. DM zur Schaffung zusätzlicher schulischer Ausbildungskapazitäten im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen bereitgestellt.

b) Modelleinrichtungen und Programme (Modellvorhaben) werden im Rahmen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung sowie im Rahmen von den durch das Bundesinstitut für Berufsbildung betreuten Wirtschaftsmodellversuchen in der beruflichen Bildung gefördert. Im Jahre 1981 sind für die unterschiedlich strukturierten Modelle zusammen 36 Mio. DM Bundesmittel zur Verfügung gestellt worden. Für die Förderung der Forschung im Bereich der beruflichen Bildung wurden 6,8 Mio. DM bereitgestellt. Flächendeckende ausbildungsvorbereitende und -begleitende Maßnahmen der Jugendsozialarbeit und der Jugendarbeit unterstehen nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz der Finanzierungskompetenz der Länder und der Gemeinden. Die Förderung des Bundes beschränkt sich daher auf Modelle.

c) Die Ausbildung der Ausbilder wird vom Bund durch die Unterstützung des Ausbilderförderungszentrums — wofür als Zuschuß zu den laufenden Kosten 0,46 Mio. DM bereitgestellt sind — gefördert. Hinzu kommen noch weitere Förderungsmaßnahmen für die Weiterbildung der Ausbilder und andere berufliche Fortbildungsmaßnahmen.

5.6.2. Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit fördert die Berufsausbildung in den folgenden Bereichen:

a) Auszubildende erhalten nach § 40 des Arbeitsförderungsgesetzes Berufsausbildungsbeihilfen für eine berufliche Ausbildung in Betrieben oder überbetrieblichen Ausbildungsstätten sowie für die Teilnahme an Grundausbildungs- und Förderungslehrgängen und anderen berufsvorbereitenden Maßnahmen, soweit ihnen die hierfür erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen. Hierfür wurden 1981 insgesamt 517,8 Mio. DM aufgewendet.

b) Nach § 60 des Arbeitsförderungsgesetzes können Betriebe Zuschüsse zu den durch die Ausbildung behinderter Jugendlicher entstehenden Kosten bis zur Höhe der im letzten Ausbildungsjahr zu zahlenden monatlichen Ausbildungsvergütung erhalten, wofür 1981 53,7 Mio. DM aufgewendet wurden.

c) Nach § 50 des Arbeitsförderungsgesetzes kann die Bundesanstalt für Arbeit Darlehen und Zuschüsse für den Aufbau, die Erweiterung und Ausstattung von Einrichtungen einschließlich überbetrieblicher Ausbildungsstätten gewähren, die der betrieblichen Ausbildung, Fortbildung oder Umschulung dienen. Hierfür wurden 1981 von der Bundesanstalt 35,4 Mio. DM ausgegeben.

d) Im Rahmen der Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und sozialen Eingliederung junger Ausländer (MBSE-Programm), die von der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt werden und der beruflichen Eingliederung ausländischer Jugendlicher dienen, werden den Lehrgangsträgern die angemessenen Sach- und Personalkosten erstattet. Die Lehrgangsteilnehmer erhalten bei Bedürftigkeit finanzielle Hilfen für den Lebensunterhalt und die persönlichen Ausbildungskosten. Für ca. 15 000 Teilnehmer vom Oktober 1980 bis Ende 1981 stellte die Bundesanstalt 200 Mio. DM bereit, wovon vereinbarungsgemäß durch Bund und Länder 25% der Aufwendungen erstattet werden. Die Förderungssumme ist unter 5.6.2. a) enthalten.

e) Nach §§ 33 bis 39 und 41 bis 47 des Arbeitsförderungsgesetzes werden Teilnehmer an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie an Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten durch Gewährung eines Unterhaltsgeldes und Übernahme von sonstigen maßnahmebedingten Kosten gefördert. Nach § 49 des Arbeitsförderungsgesetzes kann die Bundesanstalt für Arbeit Arbeitgebern Zuschüsse für Arbeitnehmer gewähren, die eine volle Leistung erst nach einer Einarbeitungszeit erreichen können.

   1981 gab die Bundesanstalt für Arbeit hierfür rd. 3,3 Mrd. DM für 279 500 Teilnehmer an derartigen Maßnahmen aus.

f) Im Rahmen von Maßnahmen zur Rehabilitation werden Berufsvorbereitungs-, Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen nach den §§ 56 ff. des Arbeitsförderungsgesetzes gefördert. 1981 stellte die Bundesanstalt hierfür rd. 1,75 Mrd. DM zur Verfügung.

   Neben der Bundesanstalt für Arbeit fördern die anderen Träger der beruflichen Rehabilitation (Rentenversicherung, Unfallversicherung, Kriegsopferfürsorge) die berufliche Eingliederung Behinderter, insbesondere durch Maßnahmen der Berufsfindung und Arbeitserprobung, der Berufsvorbereitung, der betrieblichen Anpassung, Fortbildung, Ausbildung und Umschulung.

5.6.3. Maßnahmen der Länder

Die Länder gewähren Zuschüsse im Rahmen von Sonderprogrammen für die Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze. Insbesondere fördern sie Ausbildungsplätze für

— Mädchen,

— Behinderte,

— auf dem Ausbildungsstellenmarkt benachteiligte Jugendliche und

— „Konkurslehrlinge“.

In Niedersachsen und Hessen wird außerdem die betriebliche Berufsausbildung in besonders ungünstigen Regionen gefördert. Die Förderkriterien und Zuschußhöhe sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. Die Berufsbildungsberichte des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft berichten ausführlich über die Sonderprogramme der Länder[41]).

5.6.4. Tarifvertragliche Regelungen

Für die Tarifbereiche

— Baugewerbe,

— Garten- und Landschaftsbau,

— Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk und

— Dachdeckerhandwerk,

bestehen tarifvertraglich vereinbarte überbetriebliche Finanzierungsregelungen. Im Gerüstbauergewerbe ist die Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen geregelt. Tarifvertragliche Finanzierungsregelungen beteiligen mittels einer Umlage alle Betriebe des jeweiligen Geltungsbereiches an den Ausbildungskosten. Durch die aus der Umlage finanzierte Förderung soll die Ausbildungsbereitschaft erhöht und eine qualifizierte und den berufsspezifischen Anforderungen des jeweiligen Gewerbezweiges gerecht werdende Berufsausbildung gesichert werden. Die Mittel werden über eine Berufsbildungsabgabe aufgebracht.

Mit der Finanzierungsregelung in der Bauwirtschaft ist erstmals eine tarifvertragliche Vereinbarung für die Förderung der Berufsausbildung eines großen Wirtschaftszweiges getroffen worden, der weitere tarifvertragliche Regelungen in mit der Bauwirtschaft verbundenen Gewerbezweigen gefolgt sind.

Nach der seit dem 1. Mai 1976 geltenden Finanzierungsregelung in der Bauwirtschaft haben die zum Geltungsbereich der tarifvertraglichen Regelung gehörenden Betriebe einen Betrag von mittlerweile 1,7 % der lohnsteuerpflichtigen Bruttolohnsumme an die als gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien bestehende Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft abzuführen.

Die Kasse erstattet den Ausbildungsbetrieben

a) die Ausbildungsvergütung für gewerbliche, kaufmännische und technische Auszubildende des ersten und in Teilen des zweiten betrieblichen Ausbildungsjahres zuzüglich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung,

b) die Lehrgangs- oder Ausbildungsgebühren einschl. der Kosten für Internatsunterbringung sowie die Fahrtkosten für den Bereich überbetrieblicher Ausbildungsstätten,

c) das Urlaubsentgelt sowie das zusätzliche Urlaubsgeld zuzüglich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung am Ende des ersten, zweiten und dritten Ausbildungsjahres für die gewerblichen Auszubildenden.

Seit Inkrafttreten der Ausgleichsregelung haben sich sowohl das Angebot an Ausbildungsplätzen als auch die Zahl der ausbildenden Betriebe erhöht.

Insgesamt verdoppelte sich gegenüber 1976 die Zahl der Auszubildenden in der Bauwirtschaft.

1981 wurde im Geltungsbereich der tarifvertraglichen Finanzierungsregelung die Ausbildung von ca. 87 700 Auszubildenden in etwa 31 500 Ausbildungsbetrieben mit rd. 570 Mio. DM bezuschußt.

Ausgleichskassen des Schornsteinfegerhandwerks

Aufgrund von Rechtsverordnungen (Landesregelungen) nach dem Schornsteinfegergesetz erhalten Ausbildungsbetriebe des Schornsteinfegerhandwerks Zuschüsse aus überbetrieblichen Lehrlingskostenausgleichskassen. Die Zuschüsse für die insgesamt 1 900 Auszubildenden betragen im Durchschnitt rd. 5 500 DM pro Jahr.

5.6.5. Kammerumlagen

Die Kammern finanzieren die unterschiedlichen Aufgaben, die sie für die zugehörigen Betriebe wahrnehmen, im Wege von Umlagen, durch Beiträge und Gebühren. Die ihnen vom Berufsbildungsgesetz als den für die Berufsbildung zuständigen Stellen zugewiesenen Aufgaben beanspruchen die Kammerhaushalte in unterschiedlicher Höhe. Zu den wichtigsten Aufgaben im Bereich der beruflichen Bildung gehören:

— Kontrolle und Beratung,

— Eintragung der Auszubildenden und Statistik,

— Prüfung,

— Förderung der beruflichen Bildung,

— Mobilisierung der Ausbildungsanstrengungen und

— überbetriebliche Ausbildung.

Die Unterhaltung überbetrieblicher Ausbildungsstätten kann im Einzelfall zu überdurchschnittlich hohen Belastungen von Kammerhaushalten führen; in Grenzfällen werden 60 % eines Kammerhaushaltes für Aufgaben im Bereich der beruflichen Bildung aufgewendet.

Nach § 3 Abs. 5 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern können diese Sonderbeiträge von den Kammerangehörigen bestimmter Gewerbezweige erheben. Im Handwerksrecht fehlt eine entsprechende ausdrückliche Regelung.

Von den Handwerkskammern Karlsruhe und Konstanz wird eine *Sonderumlage* für die überbetriebliche Ausbildung bei ausbildenden wie bei nichtausbildenden Betrieben in den Berufen erhoben, für die eine überbetriebliche Ausbildung angeboten wird.

Die Sonderumlage wird im Bereich der Handwerkskammer Konstanz aufgrund eines Beschlusses der

[41]) Vgl. insbesondere Berufsbildungsbericht 1982, S. 143 bis 151.

Vollversammlung seit 1976 nach § 91 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 113 Handwerksordnung erhoben. Die Höhe der Umlage ist nicht für alle Berufe gleich. Der jährliche Abgabebetrag errechnet sich aus 90 DM Grundbetrag und 3 Promille der Lohnsumme, die für jeden Betrieb jeweils zwei Jahre vor dem Erhebungszeitraum festgestellt wird, jedoch von höchstens 500 000 DM der Lohnsumme. Die Gesamteinnahmen der Kammer aus der Sonderumlage betrugen im Jahre 1980 500 000 DM. Von den zur Abgabe herangezogenen Betrieben sind etwa ein Drittel ausbildende und etwa zwei Drittel nichtausbildende Betriebe.

Die Handwerkskammer Karlsruhe führt seit 1978 einen ähnlichen Kostenausgleich durch. Die eine Hälfte der Kosten wird von den ausbildenden Betrieben in Form von Lehrgangsgebühren für die von ihnen entsandten Teilnehmer an überbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen aufgebracht. Die andere Hälfte wird von den nichtausbildenden Betrieben gezahlt. Berechnungsgrundlage ist hier der einheitliche Gewerbesteuermeßbetrag, der auch der allgemeinen Beitragsveranlagung zugrunde gelegt wird.

Aus dem Bereich der Industrie- und Handelskammern sind aber keine besonderen Umlagen für die berufliche Bildung bekannt.

5.6.6. Ergebnisse der gezielten Förderungsmaßnahmen

Die erläuterten Förderungsmaßnahmen kennzeichnen die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der bereits bestehenden finanziellen Unterstützung der Berufsausbildung. Sie sind in den letzten Jahren ausgebaut worden und entsprechend den sich wandelnden Schwerpunkten der Berufsbildungspolitik weiterzuentwickeln. Das Sonderprogramm des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft zur Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher ist hierfür ein Beispiel.

Insgesamt haben alle Maßnahmen dazu beigetragen, die Ausbildungsmöglichkeiten zu erweitern und die Qualität der Berufsausbildung zu verbessern. Darüber hinaus dient ein Teil der Maßnahmen vorrangig der beruflichen Qualifizierung benachteiligter Jugendlicher.

Entsprechend den Erfordernissen der beruflichen Bildung ist ein Teil der Maßnahmen als eine permanente Förderung anzusehen (z. B. die Qualifizierung Benachteiligter), auf die nicht ohne empfindliche Verletzung berufsbildungspolitischer Ziele verzichtet werden kann; ein anderer Teil der Maßnahmen ist nur zeitweise erforderlich, um zeitlich begrenzte Probleme lösen zu helfen bzw. Ausbildungsvoraussetzungen durch Investitionen zu schaffen (z. B. Investitionsförderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten).

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft unterrichtet die Öffentlichkeit regelmäßig im Rahmen des jährlich vorzulegenden Berufsbildungsberichts über die bestehenden finanziellen Fördermaßnahmen [42]).

[42]) Vgl. Berufsbildungsbericht 1982, Seite 105 bis 110 und Seite 142 bis 151.

5.7. Weitere Vorschläge zur finanziellen Förderung der beruflichen Bildung

Neben den hier beschriebenen Formen von Umlagefinanzierungen sowie öffentlichen Förderprogrammen und -maßnahmen sind in der Vergangenheit eine Reihe von weiteren möglichen Arten der finanziellen Unterstützung der beruflichen Bildung in die Diskussion gebracht worden. Hierzu zählen z. B. die Bildung von Rückstellungen oder steuerbegünstigten Rücklagen für zusätzliche Ausbildungsverhältnisse, die besondere steuerliche Begünstigung von Investitionen, die der beruflichen Bildung dienen sowie allgemeine, aus den öffentlichen Haushalten zu finanzierende finanzielle Hilfen. Eine weitere Form ist in der Bereitstellung begrenzter öffentlicher Mittel zu sehen, die ohne enge Zweckbindung nach Rahmenrichtlinien überall dort eingesetzt werden können, wo es gilt, einen aktuellen, regional begrenzten Mangel an Ausbildungsplätzen zu beheben („Feuerwehrfonds“).

Diese Finanzierungs- und Förderungsformen, die aus dem Steueraufkommen zu finanzieren wären, werden hier nicht weiter erörtert. Mit einer aus Haushaltsmitteln gespeisten, über die genau abgegrenzten besonderen Förderzwecke der bisher praktizierten öffentlichen Förderung hinausgehenden generellen Subventionierung der beruflichen Bildung würde der allgemein anerkannte Grundsatz verletzt, daß es Aufgabe der Arbeitgeber ist, für ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Ausbildungsplätzen zu sorgen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem Urteil vom 10. Dezember 1980 ausdrücklich betont. Dieser Grundsatz gewährleistet, daß die Finanzierung der beruflichen Bildung innerhalb des Systems von Betrieben und anderen Trägern der Beschäftigung geregelt und die Förderung aus öffentlichen Haushaltsmitteln entsprechend dem Prinzip der Subsidiarität auf besondere Bereiche begrenzt bleibt.

5.8. Notwendige finanzielle Förderung der beruflichen Bildung in den 80er Jahren

Die Berufsbildungspolitik wurde in den letzten Jahren von der ständig steigenden Nachfrage nach Ausbildungsplätzen bestimmt. Das Quantitätsproblem wird für einige weitere Jahre vorrangig bleiben, denn erst nach 1985 kann mit einem nennenswerten Rückgang der Nachfrage gerechnet werden. Die gravierenden Probleme des Arbeitsmarktes und eine länger wirkende Rezessionsphase der Wirtschaft, die nicht ohne Einfluß auf die Ausbildungsleistungen des gesamten Beschäftigungssystems bleiben werden, erfordern weiterhin große Anstrengungen, um Rückgänge des Ausbildungsplatzangebotes durch Erhöhungen an anderer Stelle auszugleichen; denn in Sektoren mit nachhaltiger Verminderung der Beschäftigungsmöglichkeiten, z. B. im Fall eines strukturellen Schrumpfungsprozesses, erscheint es auf Dauer wenig sinnvoll, die Ausbildungsleistungen auf jeden Fall hochzuhalten.

Neben diesen ständig erforderlichen Ausgleichsanstrengungen muß auch allgemein weiterhin für ein hohes Angebot an Ausbildungsplätzen gesorgt wer-

den, insbesondere um auch den Rückwirkungen auf das Ausbildungsverhalten entgegensteuern zu können, die aus den größeren Schwierigkeiten bei der Übernahme der Ausgebildeten der starken Jahrgänge entspringen. Zudem müssen die Anstrengungen weiterhin darauf gerichtet sein, weit mehr als nur einen rechnerischen Ausgleich von Angebot und Nachfrage zu erreichen, um die Chancen der Jugendlichen bei der Auswahl von Ausbildungsmöglichkeiten zu vergrößern.

Die Berufsbildungspolitik der Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren auf die Verantwortlichen in Wirtschaft und Verwaltung eingewirkt, das Angebot an Ausbildungsplätzen ständig zu erhöhen, um möglichst allen Jugendlichen eine Chance zur beruflichen Qualifizierung bieten zu können. Die Akzente dieser Politik lagen auf der Mobilisierung der Ausbildungsreserven des Beschäftigungssystems auf der Grundlage der Daten der Berufsbildungsberichte und auf der ergänzenden Förderung in verschiedenen Bereichen der Berufsausbildung. Auf der Grundlage einer übereinstimmenden Einschätzung der Lage und der Ziele durch alle Verantwortlichen ist diese Politik durch die Maßnahmen der Länder und die zuständigen Organisationen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite bisher erfolgreich unterstützt worden.

Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß ein so komplexes System der Berufsausbildung, das ständig sich wandelnden Grundbedingungen des Wirtschaftsablaufs ausgesetzt ist, davon auch nicht hinreichend abgekoppelt werden kann, weil immer wieder neue und zum Teil überraschende Probleme auftauchen, die einer raschen Lösung bedürfen. Eine flexible, auf die unterschiedlichen Probleme der Berufsausbildung reagierende Berufsbildungspolitik bleibt deshalb gefordert; dabei sind für jedes Ausbildungsjahr neue Entscheidungen und Anstrengungen erforderlich. Diese Berufsbildungspolitik wird in Zukunft verstärkt von folgenden Problemen geprägt sein:

— Erhöhung der Qualität der betrieblichen Berufsausbildung in Teilbereichen des Beschäftigungssystems,
— Verbesserung der Qualifizierungsmöglichkeiten für die verschiedenen Gruppen von Benachteiligten,
— Verringerung der regionalen Unterschiede in der Versorgung mit Ausbildungsmöglichkeiten.

Vor dem Hintergrund der zurückliegenden Erfahrungen erscheint es der Bundesregierung angebracht, die Finanzierungserfordernisse von den konkreten Problemen der Berufsausbildung ausgehend zu erörtern; nur so können die meist auf Teilbereiche beschränkten Probleme gezielt und unter sparsamem Mitteleinsatz gelöst werden.

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hat im Mai 1979 dem Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung Fragen zur finanziellen Förderung der Berufsausbildung in den 80er Jahren vorgelegt; damit sind umfangreiche Untersuchungen im Bundesinstitut angeregt worden. Die Arbeit an diesen Fragen ist durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezember 1980 unterbrochen worden; sie konnte nach Inkrafttreten des Berufsbildungsförderungsgesetzes fortgesetzt werden.

Durch die Arbeiten des Bundesinstituts für Berufsbildung sollen vorrangig Problemfelder abgegrenzt werden, in denen begrenzte finanzielle Fördermaßnahmen eine Verbesserung des Angebots und der Qualität in der beruflichen Bildung herbeiführen können.

Die bisher erörterten Thesen konzentrieren sich im wesentlich auf

a) die verstärkte Nutzung von überbetrieblichen Ausbildungsstätten
   — zur Qualifizierung lernbeeinträchtigter und ausländischer Jugendlicher,
   — zur Verbesserung der regionalen Ausbildungsmöglichkeiten,
   — zur Erprobung neuer Lerninhalte für die Modernisierung von Ausbildungsordnungen,
   — zur Qualifizierung von Ausbildern,
b) die Medienausstattung und Umsetzungshilfen für Ausbildungsordnungen
   — zur leichteren Umsetzung von Ausbildungsordnungen in konkretes Ausbildungsgeschehen,
   — zur besseren Gestaltung von Ausbildungsabläufen in Betrieben,
   — zur Verbesserung von Ausbildungsphasen am Arbeitsplatz, für die sonst eine Lehrwerkstättenausbildung notwendig wäre,
c) die fortschreitende Qualifizierung der Ausbilder,
d) die Ausbildung lernbeeinträchtigter Jugendlicher,
e) die Ausbildung jugendlicher Ausländer,
f) die Verbesserung des regionalen Ausbildungsplatzangebots.

Die Bundesregierung sieht in einer auf die sich wandelnden Angebots- und Nachfrageverhältnisse im Bereich der betrieblichen Berufsausbildung reagierenden Berufsbildungspolitik den richtigen Weg. Sie ist offen für die Diskussion aller mit der Formulierung dieser zukunftsbezogenen Politik zusammenhängenden Fragen einschließlich der Fragen der Finanzierung der Berufsausbildung.

5.9. Zusammenfassung

Im Mittelpunkt der Diskussion von Finanzierungsformen muß die Frage stehen, wie durch den Finanzierungsmechanismus förderungskonformes Verhalten erreicht wird und damit gleichzeitig die Hauptziele der Berufsbildungspolitik gefördert werden. Dabei darf nicht übersehen werden, daß, auch wenn wie bisher die weitaus meisten Nachfrager nach Ausbildungsplätzen eine Ausbildungsmöglichkeit erhalten, viele tausend Jugendliche unversorgt bleiben.

Die Tatsache, daß Erfahrungen mit umfassenden Finanzierungsregelungen nicht vorliegen, macht die Einschätzung der Zielerreichungsmöglichkeiten besonders schwierig. Die Notwendigkeit und die Wirkung einer Abgabeerhebung — selbst wenn sie nicht in eine Zeit mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten fiele — ist grundsätzlich dann besonders sorgfältig zu prüfen, wenn im Beschäftigungssystem wie bisher rund 97 % aller statistisch erfaßten Nachfrager nach Ausbildungsplätzen eine Ausbildungsmöglichkeit erhalten und wie auch die Verbände der Wirtschaft, die Träger des Beschäftigungssystems selbst eine Änderung der bisher praktizierten einzelbetrieblichen Finanzierung der Berufsausbildung ablehnen. Auch die Frage des Kostenerstattungsgrades gewinnt an Bedeutung, wenn eine Erhöhung der Ausbildungsleistung der produktionsunabhängigen Ausbildungsformen angestrebt wird, deren Nettokosten 60 000 DM und mehr für einen dreijährigen Ausbildungsgang betragen.

Die bisher erörterten Vergabesysteme innerhalb von Umlagefinanzierungen haben nicht ausreichend beantworten können, wie eine auf der Grundlage von Berufsklassifizierungen aufgebaute Vergabe von Fördermitteln den erheblichen Unterschieden der Ausbildungskosten eines Ausbildungsberufs gerecht werden könnte. Diese Unterschiede werden vorrangig von der Form der betreffenden Berufsausbildung bestimmt. Sie würden im Rahmen einer „praktikablen" Finanzierungsregelung u. U. dazu führen, daß Ausbildungsbetriebe eine 100%ige Kostenerstattung erhalten, während andere Betriebe für die weitgehend produktionsunabhängige Ausbildung im gleichen Beruf nur eine Kostenerstattung von schätzungsweise 25 % erreichen könnten.

Zu den wichtigen Erörterungspunkten gehört aber auch die Wirkung der Abgabeerhebung, die am Anfang eines Umverteilungsprozesses einer Finanzierungsregelung steht. Selbst wenn die Gesamtsumme der eingezogenen Mittel ohne jede Schmälerung den ausbildenden Betrieben und Einrichtungen zufließen würde, so wird doch jede zusätzliche Abgabe als Belastung empfunden; dabei fällt besonders ins Gewicht, daß der überwiegende Teil der Mittel von ausbildenden Betrieben selbst aufzubringen wäre. Deshalb sind die objektiven Möglichkeiten eines jeden ausbildenden Betriebes, bei einer Finanzierungsregelung über den abgeführten Betrag hinaus einen Deckungsbeitrag zu den Kosten seiner Ausbildung erlangen zu können, mitentscheidend für den Erfolg von Umlagefinanzierungen.

In Zusammenhang mit der Erörterung eines ausreichenden, konjunkturunabhängigen Angebots an Ausbildungsplätzen unter Textziffer 1.4.1. und 1.4.2. sowie bei der Darlegung der von sektoralen Unterschieden geprägten Zusammenhänge zwischen Ausbildungskosten, Ausbildungsleistung und möglicher Bemessungsgrundlage unter Textziffer 2.4. sind Wirkungszusammenhänge aufgezeigt worden, die bei einem Abwägen geeigneter Instrumente zur Lösung quantitativer und qualitativer Probleme berücksichtigt werden müssen.

Auf der anderen Seite muß gerade wegen der insgesamt unbefriedigenden wirtschaftlichen Situation mit Nachdruck das Interesse der Jugendlichen an einer qualifizierten, einem langen Erwerbsleben angemessenen Ausbildung vertreten werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 10. Dezember 1980 zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz die besondere Verantwortung der Gruppe der Arbeitgeber für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen hervorgehoben. In der Begründung des Urteils heißt es u. a.:

> „In dem in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden dualen Berufsausbildungssystem mit den Lernorten Schule und Betrieb (Behörde) liegt die spezifische Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen der Natur der Sache nach bei den Arbeitgebern, denn nur sie verfügen — zumal in einer insoweit durch Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 12 GG geprägten Rechtsordnung — typischerweise über die Möglichkeit, Ausbildungsplätze zu schaffen und anzubieten."

Im gleichen Abschnitt heißt es weiter unten:

> „Wenn der Staat in Anerkennung dieser Aufgabenteilung den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überläßt, so muß er erwarten, daß die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllt, daß grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgaben nicht mehr ausreichen sollte."

Die Entwicklung seit 1976 hat gezeigt, daß sich die Verantwortlichen im Beschäftigungssystem trotz einer schwieriger gewordenen wirtschaftlichen Lage weitgehend so verhalten haben, wie es ihrer vom Bundesverfassungsgericht umschriebenen Verantwortung entspricht.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Urteilsspruch zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz weitere Gedanken zu einer Umlagefinanzierung ins Blickfeld gerückt, die für jede weitere Diskussion dieser Frage zu beachten sind.

- Ein Mangel an Ausbildungsplätzen rechtfertigt die Einführung einer Berufsausbildungsfinanzierung, jedenfalls wie sie im Ausbildungsplatzförderungsgesetz verankert war; es wäre jedoch ständig zu überprüfen, ob die Finanzierungsregelung noch benötigt wird.
- Die bundesstaatliche Finanzverfassung ist vor Störungen und vor einer Aushöhlung durch Sonderabgaben zu schützen. Bei einer Umlagefinanzierung, die die gesamten Nettokosten der Berufsausbildung zum Fördervolumen machen würde, ergäbe sich eine Vervielfachung des Gesamtvolumens aller bestehenden wirtschaftslenkenden Abgaben. Das Argument der Aushöhlung der bundesstaatlichen Finanzverfassung, das bei der Beurteilung der Finanzierungsregelung des Ausbildungsplatzförderungsgesetz nur eine untergeordnete Rolle spielte, erhält im Zusammenhang mit der Diskussion einer umfassenden Finanzierungsregelung ein anderes Gewicht.

Die Bundesregierung hat in der Begründung zum Berufsbildungsförderungsgesetz deutlich gemacht, daß die Erfordernisse und Möglichkeiten einer finanziellen Förderung der Berufsausbildung in der Zukunft zunächst mit den an der Berufsausbildung Beteiligten erörtert und geprüft werden sollen, bevor über eventuelle Maßnahmen entschieden wird. Mit der im Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung angeregten Erörterung der finanziellen Förderung der Berufsausbildung in den 80er Jahren (siehe Abschnitt 5.6.), ist bereits ein wichtiger Anstoß gegeben, insbesondere solche Problemfelder abzugrenzen, in denen Fördermaßnahmen Qualitätsverbesserungen herbeiführen können; das Bundesinstituts für Berufsbildung hat hierzu bereits eine Reihe von Untersuchungen durchgeführt und Grundlagen für eine weiterführende Diskussion erarbeitet.

Die Bundesregierung wird dieser Diskussion weder durch die Vorlage fertiger Konzepte noch durch einseitige Ablehnungen bestimmter Finanzierungsformen vorgreifen. Mit den Darlegungen zu den Fragen des Bundestages, insbesondere den Ausführungen zu den ersten beiden Fragen (konjunkturunabhängiges, ausreichendes Angebot sowie sektorale und regionale Unausgewogenheit des Angebots an Ausbildungsplätzen) werden Überlegungen unterbreitet, die für eine Finanzierungsdiskussion gerade deshalb von Bedeutung sind, weil auf ihrer Grundlage die Wirkungsweise und Möglichkeit, mit finanziellen Hilfen berufsbildungspolitische Ziele zu erreichen, neu eingeschätzt werden können. Dabei ist vorrangig an den Wirkungszusammenhang zwischen Nachfrage und Angebotsverhalten, Ausbildungskosten, Ausbildungsleistung und möglicher Bemessungsgrundlage für eine etwaige Finanzierungsregelung zu denken.

Die Bundesregierung wird bei ihrer Einschätzung der Wirkungsweise, der Wirksamkeit von Finanzierungsarten und der Möglichkeit, die berufsbildungspolitischen Ziele zu erreichen, stets alle wesentlichen Gesichtspunkte abwägend beurteilen. Sie war und ist sich einerseits bewußt, daß die Verfügbarkeit eines Finanzierungsinstruments den Zielen der Berufsausbildungspolitik unter bestimmten Voraussetzungen dienlich sein könnte. Sie ist sich andererseits aber auch über die Grenzen der Wirksamkeit finanzieller Hilfen im klaren und sieht, daß die Anwendung eines solchen Instruments Probleme in sich birgt, die die angestrebten Ziele beeinträchtigen könnten. Sie hält es deshalb für unerläßlich, die Diskussion mit den an der Berufsausbildung Beteiligten auf breiter Grundlage weiterzuführen und dabei alle denkbaren Formen finanzieller Unterstützung in die Erörterung einzubeziehen.

Anhang

Tabelle I

Anteil der Ausbildungsbetriebe (in %) an allen Betrieben in den Beschäftigtengrößenklassen der Industrie, des Bauhauptgewerbes und des Handels 1979

Industrie	Unternehmen mit ... bis ... Beschäftigten			
	20 bis 49	50 bis 199	200 bis 999	1000 und mehr
Bergbau	—	—	—	100
Steine und Erden	29	74	94	100
Eisenschaffende Industrie	—	—	—	100
Ziehereien und Kaltwalzwerke	—	—	—	100
Eisen-, Stahl- und Temperguß	50	86	100	100
NE-Metallgießerei	67	83	100	100
Mineralölverarbeitung	—	100	100	100
Chemie	50	50	90	98
Holzbearbeitung	60	78	92	100
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugung	50	60	95	100
Gummi- und Asbestverarbeitung	—	75	100	100
Stahl- und Leichtmetallbau	80	88	100	100
Maschinenbau	52	92	99	100
Büromaschinen	—	100	100	100
Straßenfahrzeugbau	—	50	91	100
Schiffbau	—	100	100	100
Luftfahrzeugbau	—	—	—	100
Elektrotechnik	56	83	100	100
Feinmechanik und Optik	58	80	97	100
Stahlverformung	50	82	100	100
EBM-Waren	52	67	100	100
Feinkeramik	60	67	89	100
Glasindustrie	70	75	92	100
Holzverarbeitung	38	83	97	100
Musikinstrumente, Sport- und Spielwaren	80	84	100	100
Papier- und Pappeverarbeitung	33	81	86	100
Druck und Vervielfältigung	76	97	99	100
Kunststoffverarbeitung	33	67	96	100
Leder	42	73	95	100
Textil	31	73	100	100
Bekleidung	36	66	89	100
Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie	39	70	95	100
Investitionsgüter	57	91	99	99
Verbrauchsgüter	48	77	96	98
Nahrungs- und Genußmittel	50	76	85	100
	5 bis 49	50 bis 199	200 bis 999	1000 und mehr
Bauhauptgewerbe	65	82	95	100

	Beschäftigtengrößenklassen	Anteil der Ausbildungsbetriebe
Handel	3 bis 4	24
	5 bis 9	43
	10 bis 19	67
	20 bis 49	83
	50 bis 199	94
	200 bis 499	94
	500 und mehr	100

Quelle: Repräsentativerhebung des Ifo-Institutes zum Ausbildungsverhalten in der Industrie, dem Bauhauptgewerbe und Handel 1979 (durchgeführt im Auftrag des BIBB).

Tabelle II

Facharbeiter und gewerbliche Auszubildende sowie Angestellte und kaufmännische/technische Auszubildende nach Industriezweigen 1962 und 1972

— in % —

Industriezweige	1962		1972		1962		1972	
	Facharbeiter	Gewerblich Auszubildende	Facharbeiter	Gewerblich Auszubildende	Angestellte	Kaufm.-techn. Auszubildende	Angestellte	Kaufm.-techn. Auszubildende
Steinkohlebergbau	10,99	3,89	4,66	3,75	3,22	0,93	1,73	0,77
Übriger Bergbau	1,61	0,72	0,90	0,55	1,00	0,44	0,58	0,31
Industrie der Steine und Erden	2,63	0,75	3,21	0,70	2,18	2,04	2,27	2,12
Eisenschaffende Industrie	3,94	3,55	3,75	3,60	3,63	3,13	3,22	3,55
Eisen-, Stahl und Tempergießerei	1,64	1,66	1,17	1,23	1,33	1,39	0,96	1,17
Ziehereien und Kaltwalzwerke	0,71	0,46	0,52	0,39	0,73	0,95	0,63	0,72
NE-Metallindustrie	0,61	0,74	0,70	0,75	1,01	1,01	0,97	0,96
NE-Metallgießerei	0,34	0,37	0,35	0,34	0,25	0,35	0,25	0,33
Mineralölverarbeitung Kohlewerkstoffindustrie	0,48	0,31	0,58	0,30	0,72	0,48	0,88	0,45
Chemische Industrie	4,09	3,75	4,70	3,99	9,81	8,57	10,82	10,37
Sägewerk und holzbearbeitende Industrie	0,72	0,15	0,73	0,17	0,60	0,95	0,48	0,69
Holzschliff, Zellstoff, Papier und Pappe erzeugende Industrie	0,69	0,41	0,67	0,33	0,78	0,61	0,62	0,52
Gummi- und astbestverarbeitende Industrie	0,83	0,30	1,42	0,53	1,31	1,08	1,48	1,10
Stahl- und Leichtmetallbau	4,13	3,70	4,37	2,91	3,10	4,99	2,60	4,19
Maschinenbau Herstellung von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen	15,60	29,48	16,82	26,59	15,94	18,03	17,77	20,17
Straßenfahrzeugbau	6,63	5,69	8,98	7,06	4,78	2,87	5,70	3,81
Schiffbau	2,07	2,28	1,94	1,43	0,85	0,62	0,71	0,57
Luftfahrzeugbau	0,34	0,46	0,61	0,74	0,54	0,20	0,84	0,35
Elektrotechnische Industrie	7,39	14,57	8,51	18,03	15,19	10,85	15,63	11,50
Feinmechanische und optische sowie Uhrenindustrie	1,43	2,83	1,47	2,66	1,93	1,89	2,05	1,90
Stahlverformung	1,36	1,72	1,43	1,67	1,32	1,82	1,29	1,85
Eisen-, Blech- und Metallindustrie	3,45	3,66	3,72	3,57	4,05	5,60	4,23	5,49
Feinkeramische Industrie	0,56	0,37	0,47	0,35	0,78	0,80	0,70	0,68
Glasindustrie	1,01	0,46	1,00	0,44	0,71	0,77	0,78	0,80
Holzverarbeitende Industrie	3,24	0,62	3,55	0,88	1,82	2,62	2,10	3,23
Musikinstrumenten-, Spiel-, Schmuckwaren- und Sportgeräteindustrie	0,58	0,60	0,59	0,51	0,53	0,85	0,53	0,80

noch: Tabelle II

Industriezweige	1962		1972		1962		1972	
	Facharbeiter	Gewerblich Auszubildende	Facharbeiter	Gewerblich Auszubildende	Angestellte	Kaufm.-techn. Auszubildende	Angestellte	Kaufm.-techn. Auszubildende
Papier- und pappeverarbeitende Industrie	0,77	0,61	0,92	0,58	1,20	1,66	1,33	1,37
Druckerei- und Vervielfältigungsindustrie	3,19	5,55	3,77	5,16	2,16	2,49	2,18	1,92
Kunststoffverarbeitende Industrie	0,66	0,71	1,28	1,26	1,19	1,38	1,96	2,04
Ledererzeugende Industrie	0,41	0,13	0,16	0,01	0,27	0,21	0,09	0,08
Lederverarbeitende- und Schuhindustrie	1,89	0,40	1,44	0,22	1,06	1,71	0,81	1,25
Textilindustrie	5,64	2,11	4,78	1,77	5,41	6,44	4,14	5,42
Bekleidungsindustrie	5,75	5,74	6,24	6,55	2,89	5,53	2,57	4,39
Ernährungsindustrie	4,10	1,23	4,37	1,00	7,27	6,39	6,77	4,96
Tabakverarbeitende Industrie	0,52	0,03	0,22	0,01	0,41	0,36	0,34	0,17
Industriezweige insgesamt	100,00 (2 637 690)	100,00 (246 502)	100,00 (2 352 231)	100,00 (220 986)	100,00 (1 570 831)	100,00 (108 106)	100,00 (2 072 621)	100,00 (109 759)
Durch das Runden der Zahlen entstehen Summendifferenzen	= 9,3 %		= 9,4 %		= 6,9 %		= 5,3 %	

Quelle: von Henninges-Schwarz: Zur Ausbildungsintensität von Industriebetrieben. Eine vergleichende Analyse für den Zeitraum von 1962 bis 1972. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, 1972; eigene Berechnungen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333